الوسيط في القانون الدستوري الإيراني

السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية

الدكتور خير إله بروين
الأستاذ المساعد في القانون العام - مساعد عميد كلية الحقوق
والعلوم السياسية - جامعة طهران

تقديم

الدكتور زهير شكر
رئيس الجامعة اللبنانية

منشورات الحلبي الحقوقية



الوسيط
في
القانون الدستوري الإيراني

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا
عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

[سورة البقرة: الآية 32]

الوسيط

في

القانون الدستوري الإيراني

السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية

الدكتور خير الله بروين
الأستاذ المشارك في القانون العام - مساعد عميد كلية الحقوق
والعلوم السياسية - جامعة طهران

تقديم

الدكتور زهير شكر
رئيس الجامعة اللبنانية

منشورات الحلبي الحقوقية

منشورات الحلبي الحقوقية

AL - HALABI
LEGAL PUBLICATIONS

ISBN 978-9953-524-34-4



منشورات الحلبي الحقوقية

فرع أول:
بناية الزين - شارع القنطاري
مقابل السفارة الهندية
هاتف: 364561 (1-961+)
هاتف خليوي: 640821 - 640544 (3-961+)

فرع ثان:
سوديكو سكوير
هاتف: 612632 (1-961+)
فاكس: 612633 (1-961+)

ص.ب. 11/0475 بيروت - لبنان
E - mail elhalabi@terra.net.lb
www.halabilawbooks.com


مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی

تمهيد

أشكر الله الذي هو المتكرم الاول والمعين الاعظم، لله سبحانه وتعالى، الذي وهب العقل والعين واليد واللسان، والذي وفقني لأن أنجز هذا العمل آمل أن يحوز رضاكم وتقديركم. ثم حمداً وشكراً وصلاةً وسلاماً على محمد خير البشر وأهل بيته الأئمه الهداة الأطهار وأصحابه النجباء ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

من خلال علاقتي مع الدول العربية خاصة في سنوات دراستي العليا في الجامعة اللبنانية ومعاشرتي مع أصحاب العلم نحو أساتذة وأصحاب الرأي وطلاب، استشعرت خلال دراستي الكاملة ووقوف على القانون الدستوري في إيران. حينما قابلت أصحاب العلم، رأيت عدم الاطلاع على القانون الدستوري الإيراني ومنظماتها والدوائر الحكومية قبل وبعد الثورة الإسلامية في ايران. شغلت بالي هذه القضية التي دفعني وبقوة الى البحث في موضوع القانون الدستوري الإيراني آملاً أن يملأ هذا النقص في رأيهم. ليس من الانصاف أن نحسب بلد كإيران ذات النقص في هذا الموضوع، على الرغم من منصبها في العالم الاسلامي والمنطقة وتاريخها العظيم وانتصار الثورة الإسلامية وتضحية وجهد شعبها النبيل منذ زمن قبول الإسلام حتى الآن لتوسيع الدين. إيران اكثر من مئة سنة، ذات الدستور وبرلمان وأول دستور في الشرق الأوسط في إيران فقد انطلقت أوائل القرن العشرين حركة دستورية أدّت إلى وضع

أوّل دُستور لها عام 1906. قد ابتدأت الديمقراطية في العصر الحاضر كأسلوب في منطقة الشرق الأوسط من ايران وقد كانت عميقة وشعبية. قائد ومؤسس الثورة الإسلامية الايرانية «الإمام الخميني»، يهتم لصوت الشعب وكان له اهتمام كبير لشعبه ودائماً يتكل على رأي الشعب. وقال: الميزان هو رأي الشعب. قد أقيمت الإنتخابات كحد أدنى مرّة في السنة منذ سنة 1979 بداية الثورة الإسلامية حتى الآن. قد كان بقاء دولة الجمهورية الاسلامية الايرانية بصوت الشعب الايراني. وبهذا الإطار تكون قيادة وإدارة شؤون البلاد بناءً على التصويت العام لانتخابات (الماده السادسة من الدستور) وانتخاب القائد بواسطة مجلس خبراء القادة الذين بدورهم ينتخب من قبل الشعب (الماده 107 من الدستور)، وكذلك يتم انتخاب رئيس الجمهورية (المادة 114 من الدستور) ومجلس الشورى الإسلامي (المادة 62 من الدستور) والمجالس البلدية (المادة 100 من الدستور) مباشرةً من قبل الشعب، والاعتراف بالحكومة (منحها الثقة) يتم بناءً على اقتراح يقدمه رئيس الجمهورية وصادق عليه مجلس الشورى الاسلامي (المادة 87 والمادة 133 من الدستور) أتأسف أحياناً لهذا السؤال: لماذا لا ننفذ عمل مؤثر في الوقوف مع أساتذة الجامعات وأصحاب العلم والقلم في الدول العربية والإسلامية على ما نصه القانون الدستوري الايراني وحكومة إيران. في يوم من أيام دراستي في الجامعة اللبنانية شرّحت مختصراً من القانون الدستوري الايراني، قال بعض من الأساتذة: القانون الدستوري الإيراني وحكومتها مستتر وغامض لنا منذ خمس وعشرين سنة حتى الآن ونتحرر من السيطرة الديمقراطية نفسها في إيران. من جانب آخر، عدد كثير من الإيرانيين، تركوا بلدهم للدراسة وحين إبراز اطروحتهم، تطرقوا للحديث إلى القانون الدستوري غير الأجانب، لعلّهم يتبعوا الطريق السهل البعيد عن المعضلات. الجمهورية

الاسلامية الايرانية لها تاريخ عظيم وسابقة باهرة في التوسع الإسلامي والثورة الرائعة.

قال أحد أصحاب الرأي[1]: اقتبست شعوب العالم معنى الحكومة بصورة بسّطها من ثلاثة مصادر: أبرزها «إيران» في عصر هخامنشي وعصر ساساني إلى عالم الإسلام، يهديه ملوك «الروم» إلى أقوام اللاتيني وأبرزته «الصين» إلى اليابان، فيتنام وكوريا. على كل حال، أنا قمت في اطروحتي في الجامعة اللبنانية بدراسة في القانون الدستوري الإيراني بالنظر إلى فقدان الدراسة الكاملة في موضوع القانون الدستوري الإيراني لدى سائر البلاد. ابتدأت مشروع الإعداد لهذا الكتاب للبحث والوصول إلى القانون الدستوري الإيراني باللغة العربية. أتوجه إلى بحث منظمة حقوق السيادة في إيران والمنظمة الحقوقية ودور سلطات وصلاحيات مجلس الشورى الإسلامي نحو منظمة الشعب كاملاً ورمزاً للسيادة الوطنية وتجسّيداً للفكر الديموقراطي، ثم منظمة مجلس صيانة الدستور، حارس الدستور، المنظمة الحقوقية المتمايزة من كثير المنظمات في سائر البلاد. في بلدنا إيران، جوانب اخرى جديدةٌ تختلف عن ما في بلاد العالم الآخر، فإلى جانب تلك السلطات المعهودة، يوجد «مَجلس صيانة الدستور» الذي له نفوذ ودورٌ أيضاً، وكذلك «مجمع تشخيص مصلحة النظام» مما يجعل في هذا الكتاب جوانب جديدةً ومهمة لاترى في مثيلاتها في الدول الأخرى. سوف أقوم في كتاب آخر بدراسة لمنظمة السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، إن شاء الله تعالى، فأتشرف بتقديم هذا الكتاب على العنوان الوسيط في القانون الدستوري الإيراني (السلطة التشريعية ومجلس الصيانة الدستوري والمؤسسات

---

(1) رنة گدوسة.

الدستورية) وذلك بهدف شرحها، باعتبار أن القانون الدستوري أهم فروع القانون العام الذي يحكم العلاقات القانونية بين السلطة العامة لمجموع الأفراد وهيئاتها الخاصة. القانون الدستوري هو القانون الاعلى والأساسي في الدولة، ينظم السلطات العامة الرئيسية في الدولة (التشريعية والتنفيذيه والقضائية) والعلاقة بينها وبين حقوق وحريات الأفراد. وفي الختام أكرر شكري وتقديري وإعجابي داعياً للأستاذ العزيز الدكتور زهير شكر أستاذ القانون الدستوري ورئيس الجامعة اللبنانية بالتأييد والتوفيق للإنطلاق بخطوات إيجابية أخرى في ميدان الكتابة والتأليف ليقدم للجيل الجديد نوراً من عقله وصفاءً من روحه ودفقاً من قلبه النابض بحب الخير والعطاء للأمة الاسلامية والعالم، وإلى الدكتور رامز عمار أستاذ القانون العام والمدير السابق لكلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية، الذين استثمرت من إرشاداتهم وكتابة المقدمة على هذا الكتاب، حيث إنهم منحوني في هذه المدة الفرصة الكافية لأستفيد من علمهم وإرشاداتهم وأتمكن من كتابة هذا الكتاب. كما أتقدم من السيد عيسى الطباطبائي بوافر الإحترام والتقدير شاكراً إياه على التعاون الذي أبداه لي ومن السيد «علاء آباريان». على تبعات كل نقص في هذا العمل. رجائي إن حلّ نواقص بتذكير أصحاب العلم والقلم في الطبعات المستقبلية. وفي النهاية أشكر دار منشورات الحلبي الحقوقية، دار كبيرة لطبع الكتب الحقوقية في لبنان والعالم العربي والإسلامي ومرافقتنا في نشر هذا الكتاب.

الدكتور خير إله بروين ـ طهران ـ بيروت

ـ 1388 ـ هـ ـ ش ـ 2009م

مقدمة

1 ـ التعريف بموضوع البحث:

منذ أن أخذت الحكومات السياسية شكلها عبر التاريخ، قام المفكرون وأنصار الحرية بطرح مجموعة من الحلول والأساليب من أجل الحد من سلطة الحكام والقادة السياسيين. وعلى الرغم من أن هذه الحلول لم تجد طريقها إلى التنفيذ في كثير من الأحيان إلا أنها لعبت دوراً بارزاً في بلورة فكرة «السيادة الشعبية والوطنية» في المراحل التالية[1]: ومع بداية عهد رنسانس (Renaissance) ووصول الثوريين إلى الحكم في أوروبا استطاعت الأفكار التي تنادي بمبدأ السيادة الشعبية والوطنية وضرورة الحد من السلطة السياسية للحكام والقادة أن تجد شيئاً فشيئاً مكاناً لها في المجتمع.

والآن فقد توطدت شيئاً فشيئاً قواعد وأصول القانون العام التقليدي وفتحت الطريق أمام تحرر البشر وخلاصهم من ظلم المستكبرين الطغاة في الأرض. واليوم قل ما نشاهد إحدى الدول التي لم تدرج في دستورها، القوانين والقواعد الخاصة بمبدأ فصل السلطات. ومن بين

(1) كذلك فإن مونتسكيو استفاد كثيراً من آراء وأفكار أرسطو وغيره من المفكرين أثناء شرحه لنظرياته حول مبدأ فصل السلطات.

القوانين والقواعد التي تم إقرارها كان القانون العام الذي ينبثق عن مبدأ الفصل النسبي للسلطات[1]. وبدون شك فإنه عندما يكون للسلطة التنفيذية في إطار نظام فصل السلطات النصيب الأكبر من استحقاقات السلطة السياسية فإن احتمالات سوء استغلال هذه السلطة تكون كبيرة؛ لذلك فإن ممارسة الرقابة والإشراف على أعمال وقرارات السلطة التنفيذية من قبل أعضاء السلطة التشريعية بصفتهم الممثلين الشرعيين للشعب يبدو أمراً منطقياً للغاية.

لقد اعتبر الدستور الإيراني بكل صراحة وألمح في بعض الأحيان إلى أن السيادة هي سيادة الله[2] وأن القوانين مستمدة من الإسلام[3]. وقد اعترف دستور الجمهورية الإسلامية بحق الشعب في تقرير مصيره باعتبار أن هذا الحق هبةٌ من الله[4].

ولهذا السبب فقد تم إعداد السلطة التشريعية وتنظيمها من أجل ممارسة الشعب لحقه في المشاركة بإقرار القوانين. في الحقيقة تعد السلطة التشريعية مظهراً من مظاهر السلطة والسيادة وتجسيد إرادة الشعب حيث يتمحور عملها حول وضع القانون أو القواعد العامة اللازمة التنفيذ. ويتمتع مجلس الشورى الإسلامي بأهميةٍ خاصة جداً باعتباره أحد أركان النظام حيث إن وجود مجلس قوي يؤدي إلى تطور وتقدم البلد، في الوقت الذي يؤدي فيه وجود مجلس ضعيف إلى توقف حركة التطور

---

(1) لقد تم التطرق في الفصل الأول من هذا الكتاب إلى مبدأ الفصل النسبي والكامل للسلطات وكذلك تم استعراض خصائص وسمات هذين المبدأين وأجريت مقارنة تطبيقية بين بعض الدول على هذا الأساس.

(2) الدستور، الفصل الخامس، المادة 56.

(3) الدستور، الفصل الأول، المادة 4.

(4) الدستور، الفصل الخامس، المادة 56.

والبناء داخل البلد أو يقود إلى فساده. ويقول الإمام الخميني بهذا الشأن: «إن مهمة المجلس تتمثل باعتباره مرشداً ومنظماً لصفوف الشعب»[1]. ففي بلد ديمقراطي تكون فيه الحكومة والسلطة نابعة من الشعب يعتبر البرلمان[2] بدون شك أحد العناصر الرئيسية المتشكلة للحكومة. وفي الدول التي تعد اليوم جزءاً من بلدان العالم الحر فقد وجد البرلمان بداية بغية الحد من السلطة المطلقة والمستبدة للحاكم ومن أجل تحديد نفقات الأجهزة الحكومية التي يتم تأمينها عن طريق تحصيل الضرائب من الشعب. وقد تمكنت هذه المجالس بعد تشكيلها من انتزاع مجموعة من الإمتيازات مقابل الموافقة على اللوائح والقوانين المالية للحكومات، وبدأت تدريجياً بإجراء إصلاحات واسعة وجذرية في المؤسسات ومناحي الحياة المختلفة التي تهمها وذلك على شكل إقرار قوانين مختلفة والمصادقة عليها. وشيئاً فشيئاً أخذت هذه المجالس على عاتقها مهمة التشريع والإشراف على عمل الحكومة بشكل كامل لتظهر اليوم على شكل برلمان عصري.

أما في الوقت الحاضر فنلاحظ إن المهام الرئيسية للبرلمانات باستثناء بعض الدول ليس الصراع على السلطة وقد تم تحديد السلطات المطلقة عن طريق دساتير الدول. إن سلطات وصلاحيات البرلمان ليست مجالاً للبحث والمساومة في الدول والبلدان الديمقراطية حيث إن الصراع الحقيقي صراعاً أيديولوجيا، وبعبارة أخرى الصراع هو بين

---

(1) صحيفة نور، المجلد 18، ص 202.

(2) Parlement باللغة الفرنسية، وهو المكان الذي يجري فيه الحوار والبحث والتداول ومن ثم إقرار القانون. ويرجع مصدر هذه الكلمة إلى اللغة اللاتينية parlementum.

مصالح الطبقات المختلفة داخل المجتمع المتمثلة بأحزاب سياسية بحيث يتم تقسيم مقاعد البرلمان بين ممثلي هذه الأحزاب. فيجتمع ممثلو الأفكار والإيديولوجيات والمصالح المختلفة في مكان واحد يطلق عليه اسم البرلمان ويقومون في ظل إجراءات خاصة وضعوها مسبقاً بدراسة وبحث القضايا الهامة والتداول حولها. وكل قضية تحظى بتأييد الأكثرية في البرلمان يتم إبلاغها إلى الحكومات التي حصلت على ثقة البرلمان على شكل قانون للتنفيذ. وليس غريباً أن تأخذ مناقشات البرلمان طابعاً حاداً، وبالتالي يحتدم النقاش بين الأطراف المختلفة، فيقوم على سبيل المثال أنصار الإصلاحات الاجتماعية بالمطالبة الدائمة بإجراء هذه الإصلاحات وفي مقابل ذلك يحاول المحافظون والمتشددون الاستفادة قدر الإمكان من جميع الوسائل المتاحة في القانون واللوائح الداخلية للمجلس وذلك من أجل تمرير الوقت.

تعد المجالس النيابية أبرز مظاهر الديمقراطية في دول العالم وذلك لأن التصور الأساسي والعام حول المجلس هو أنه مؤسسة جماهيرية (شعبية) - تقوم على أساس المشاركة الشعبية المباشرة وتلتزم بتمثيل الشعب - وتعد المدافع الأساس عن مصالح الأمة وتحول دون تحول النظام السياسي نحو الديكتاتورية.

في الجمهورية الإسلامية الإيرانية يتم ممارسة السيادة الشعبية عن طريق النواب الذين يجتمعون في المجلس ويبتون في إطار قواعد وضوابط محددة في قضايا البلاد الهامة ويتخذون القرارات بشأنها. وقد تم التأكيد في دستور الجمهورية الإسلامية من خلال المادتين 6 و65 على الدور المركزي للشعب وتجسد ذلك في جمهورية النظام أي حق الشعب في انتخاب المسؤولين والقادة السياسيين وخصوصاً أعضاء

مجلس الشورى الإسلامي حيث إننا سنركز في هذا الكتاب على دور هذا الأخير كونه يتمتع بمكانه هامه جداً تنبع من كونه المجلس التشريعي الوحيد في إيران. ومن جهة أخرى فإنه وبموجب المادة (71) من الدستور يستطيع مجلس الشورى الإسلامي سن وتشريع القوانين الخاصة بجميع القضايا وذلك في إطار ما حدده الدستور. كما أنه وطبقاً للمادة 84 من الدستور فإن كل نائب في البرلمان مسؤول أمام الشعب برمته ويحق له إبداء وجهة نظره في جميع القضايا الداخلية والخارجية. وطبقاً للدستور فإن دور المجلس في التأثير على مصير الشعب كان دافعاً وسبباً آخراً دفعني إلى كتابة هذا الكتاب بكل عزم ورباطة جأش.

2 ـ اهمية البحث وسبب اختياره (التعريف بالبحث):

عندما نريد الخوض في قضيه هامه كالتشريع فإنه يتبادر إلى ذهننا مجموعة من الأسئلة وفي مقدمتها من هو الشخص القادر على التشريع؟ هل الأناس العاديون قادرون على التشريع؟ هل يجب على جميع البشر أن يكونوا شركاء في التشريع. أم أن مجموعة خاصة منهم تمارس حق التشريع؟ من المسلم به أنه لا يمكن منح حق التشريع إلى مجموعة خاصة من الناس، وذلك لأنه من الطبيعي أن تبادر هذه المجموعة إلى وضع القوانين التي تراعي مصالحها، وأقل ما يمكن أن تفعله هو أن تضع القوانين التي تنسجم وتتوافق مع ثقافتها وعاداتها وتقاليدها. إن ميثاق الأمم المتحدة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اتفاقية حماية المرأة، البنك العالمي، الوكالة الدولية للطاقة الذرية والبروتوكول الإضافي الملحق بها... هي عبارة عن نماذج من القوانين التي وضعها البشر. ويلاحظ في هذه القوانين التحيز الواضح لصالح القوى الكبرى وسيادة بعض الثقافات وطغيانها في الوقت الذي يتم فيه تجاهل ثقافات

الشعوب الأخرى. وبناءً على ذلك فإنه لا يمكن لجميع المواطنين المشاركة في التشريع، لأن الحصول على آراء جميع هؤلاء المواطنين هو أمر غير ممكن. كما أن البشر بطبيعتهم لا يتفقون في الرأي حول موضوع أو قضية معينة إطلاقاً. وبالنسبة لأهمية البحث فهو ينبع من كون السلطة التشريعية تعد رمزاً لسلطة الشعب ومظهراً من مظاهر الديمقراطية، فالسلطة التشريعية مؤسسة يتم فيها اتخاذ القرارات حول الطريقة التي تدار فيها البلاد وكيفية تحقيق مطالب الشعب.

السلطة التشريعية في الحقيقة هي رمز للسلطة والحكومة وتجسد إرادة الشعب حيث إن طبيعة عملها تتمحور حول وضع القانون أو القواعد العامة الملزمة. وقد استحوذت السلطة التشريعية على قسم هام من الصلاحيات في الجمهورية الإسلامية الإيرانية وذلك لأن هذه السلطة تعد أحد الأركان الهامة والرئيسية في نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية. إن السلطة التشريعية هي إحدى السلطات الثلاث الحاكمة في نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية والتي تمارس عملها تحت إشراف ورعاية الولي الفقيه (قائد الثورة) كما جاء في الدستور[1]. وتتمثل أهمية هذه السلطة في أنه بالإضافة إلى امتلاكها صلاحيات التشريع فهي تمارس الرقابة على عمل السلطة التنفيذية أيضاً[2]. وبالإضافة إلى الأهمية النظرية لبحث دور السلطة التشريعية فإن لعلاقة هذه السلطة بنشاط وأداء النظام السياسي وخصوصاً في القانون الدستوري الإيراني أهمية بالغة تستحق الدراسة والبحث، حيث إن لمجلس الشورى الإسلامي باعتباره المرجع

---

(1) المادة 57 من الدستور.

(2) بالإضافة إلى إشرافه على عمل السلطة التنفيذية وعلى التطبيق الصحيح للقوانين فهو يقوم بنوع من الرقابة على عمل السلطة القضائية أيضاً.

الرئيسي في وضع القوانين والقواعد والالتزامات والواجبات الحقوقية والقانونية الدور الأساسي في تحديد مدى ضرورة وإلزامية هذه القواعد والقوانين، هذه المؤسسة ومن أجل تلبية متطلبات وحاجات المجتمع تقوم بإصدار أحكام وقواعد قانونية تهدف إلى تنظيم العلاقات القائمة بين أفراد المجتمع أو المؤسسات.

النقطة الجديرة بالاهتمام والتي لابد من الإشارة إليها هنا هي أن عمل مجلس الشورى الإسلامي لا يقتصر على مسألة التشريع وحسب بل يتمدى ذلك ليشمل الرقابة والإشراف على صلاحيات منفذي القانون وعلى التطبيق الصحيح للقوانين أيضاً، عقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، الإشراف على قضايا الحرب والسلام والشكاوى والتحكيم، أخذ القروض والحصول على المساعدات والتبرعات الممنوحة من الداخل والخارج، الرقابة المالية على السلطة التنفيذية وما شابه ذلك من القضايا التي نص عليها الدستور.

يتمتع مجلس الشورى الإسلامي بمكانة وأهمية كبيرة وذلك باعتباره المجلس التشريعي الوحيد في الجمهورية الإسلامية الإيرانية. فبحسب المادة 71 من الدستور يحق لمجلس الشورى الإسلامي سن وتشريع القوانين المتعلقة بجميع القضايا وذلك في إطار ما نص عليه الدستور، وكذلك فإن المادة 84 من الدستور تنص على أن كل نائب مسؤول أمام الشعب برمته ويحق له إبداء وجهة نظره في كافة القضايا الداخلية والخارجية. استحوذت السلطة التشريعية على قسم هام من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية حيث إن الإمام الخميني مؤسس نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية كان يضع المجلس في مقدمة القضايا وعلى رأس هرم السلطة.

3 ـ التساؤلات الرئيسية وفرضيات الدراسة:

في الحكومة الإسلامية، وبسبب الحضور الفاعل والمؤثر للقوانين والأحكام الإسلامية في مختلف مناحي الحياة الاجتماعية والسياسية من جهة، وبسبب اندفاع الجماهير ورغبتهم العارمة في المشاركة بتقرير مصيرهم ـ الذي هو حق إلهي ـ من جهة أخرى، يحظى أسلوب ممارسة السلطة بأهمية ومكانة خاصة وفي الوقت نفسه فهو معقد وغامض أيضاً، والسؤال الرئيسي هو: كيف يمكن الجمع بين ما يسمى بسلطة الإسلام من جهة وسلطة الشعب من جهة أخرى في إطار نظام حكم واحد (الجمع بين الإسلام والديمقراطية)؟ هل هذا الأمر ميسر وممكن عملياً؟ هل لهذا الأمر مسوغ شرعي أو عقلي أو منطقي؟

بناء على دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية فإن الحكومة الإيرانية (النظام الإيراني) هي حكومة جمهورية إسلامية (المادة الأولى من الدستور)، ومن جهة أخرى فقد نص هذا الدستور في مادته الرابعة على لزوم تطابق جميع القوانين والقرارات المتخذة مع المعايير والموازين الإسلامية، لذلك يمكن مشاهدة بصمات المذهب (الدين) واضحة وحاضرة في جميع مبادئ ومواد الدستور وبالتالي في جميع شؤون وقضايا المجتمع. وبعبارة أوضح السلطة في الجمهورية الإسلامية الإيرانية هي نظرية (رؤية) يجب تطبيقها وممارستها في إطار الشرع الإسلامي. ومن جهة أخرى فقد أشارت مواد متعددة من الدستور[1] إلى حضور الشعب وتواجده على نطاق واسع وحقه في تعيين مصيره بنفسه

(1) المواد السادسة والسابعة والخامسة والستين من الدستور التي تنص صراحة على المشاركة الشعبية وحق الشعب بتقرير مصيره.

وبالتالي مهدت وهيأت الأرضية المناسبة من أجل ممارسة السلطة من قبل الشعب. وحقيقة الأمر أنه ومن أجل ممارسة السلطة في إطار دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لابد أولاً من أن نزيل التناقضات والإشكالات والعقبات التي تقف عائقاً في وجه هذين الأمرين (الحالتين)، وذلك بطريقة علمية وقانونيه ونطرح بالتالي نظاماً مقبولاً ومناسباً من أجل ممارسة السلطة وإحلال النظام العام.

أما بالنسبة لمشاركة الجماهير في تحديد المصير وإعطاء الشرعية للنظام الحاكم، فهناك من يعتقد بأنه لا يوجد للشعب أي حق في المشاركة والتدخل في المسائل السياسية والحكومية (تعيين الحكومة) وأنه لا توجد حاجة إلى هذا الأمر أساساً، والأكثر من ذلك هو أن السلطة لا يمكن أن تكون حقاً مسلماً للشعب، ومن أجل تبرير وجهة النظر هذه فإنهم يستندون إلى أدلة وبراهين مختلفة يتذرعون بها. وهناك مجموعة أخرى تعتقد خلافاً للأولى بأن الشعب يؤدي دوراً فاعلاً ومؤثراً في تعيين الحكومة وتحديد نمط وشكل هذه الحكومة وكذلك طريقة وأسلوب ممارسة وعمل السلطة.

لقد حدد في الدستور المستند إلى الشرع الإسلامي مكانة ودور ومستوى التنسيق والتعاون بين هذين العنصرين (الشرع والشعب) في إدارة المجتمع. وسعينا يتمحور حول التقريب والمزاوجة (إيجاد اتحاد) بين هاتين المقولتين ونقد الملاحظات والتأويلات والإجتهادات الشخصية بشكل منطقي وعلمي والتأكيد على دور الجماهير بالرجوع إلى تعاليم الفكر والعقيدة الإسلامية وكذلك إلى علماء وفقهاء القانون. ومن جهة أخرى أعتقد كمعد لهذا الكتاب. ومن وجهة نظر شخصية، إن مكانة وانسجام المقولتين السابقتين في إطار دستور الجمهورية الإسلامية

الإيرانية يجب أن لا يقع تحت تأثير العناصر الملتوية. إنني أعتقد بأن القوة المؤسسة هي التي حددت دور ومكانة وأسلوب الحماية والمحافظة والدفاع والذود عن كلا هاتين المقولتين أو المبدأين، وخولت (فوضت) الشعب في إطار الشريعة الإسلامية بمسألة تعيين المصير وإدارة المجتمع. من أجل إيضاح دور ومكانة الشعب في السلطة فقد خصصنا القسم الأول من الفصل الأول لدراسة هذا الموضوع وذلك لنتمكن من الدخول بشكل أفضل في قضية دور ومكانة السلطة التشريعية.

شكلت المؤسسات السياسية وحددت مهامها بشكل دقيق عن طريق الدستور. وقد تم انتخاب وتعيين هذه المؤسسات والسلطات والجهات المختصة ومجالس الإدارات بناء على رأي وقناعة الشعب وذلك ضمن إطار محدد مسبقاً، وهذه المؤسسات السياسية تشجع على ممارسة السلطة عن طريق الشعب في إطار ما نص عليه الدستور، ولا يحق لأي شخص تقليص أو تحجيم المؤسسات والمنظمات الشعبية أو الحد من سلطتها. وفي هذا الصدد فقد اتخذ الدستور إجراءات أولية لمنع حدوث مثل هذه الخروقات والتي سنشير إليها فيما بعد.

والآن يتبادر إلى الذهن السؤال التالي بأي شكل من الأشكال تم تقسيم وتوزيع قدرات السلطات الحاكمة بين المؤسسات الدستورية (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، وخصوصاً طبيعة العلاقات التي تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية أي ما هي العلاقة بين مجلس الشورى والحكومة أو بعبارةٍ أخرى ما هو الشكل الذي يكون عليه نوع النظام وطريقة وأسلوب عمله من حيث نمط نظام فصل السلطات وطبيعة العلاقات القائمة بين السلطات؟

هناك مجموعة من التساؤلات والإشكالات الأخرى المطروحة

حول علاقة مجلس الشورى الإسلامي بمجلس صيانة الدستور والمستندة إلى طبيعة الدور الذي يلعبه مجلس صيانة الدستور بالنسبة لمجلس الشورى، ويبدي أعضاء المجلس (البرلمان) على وجه الخصوص ثقة كبيرة بهذا المجلس وتركيبته وتحديداً الفقهاء منهم (رجال الدين وعددهم ستة أعضاء)، وأينما وجدت قضية هامة تتعلق بمصير ومستقبل المستويات العليا للقيادة واتخاذ القرارات السياسية والقانونية الهامة والحساسة فإنه يتم عرضها حكماً على مجلس صيانة الدستور.

تنص المادة 94 من الدستور على أنه يجب إرسال جميع قرارات مجلس الشورى الإسلامي إلى مجلس صيانة الدستور، وإن أي قانون ينفذ دون أن يعرض على مجلس صيانة الدستور سيعتبر فارغاً من مضمونه القانوني، فإنه عند ذلك لابد من التساؤل حول الدور والمكانة التي يحظى بها مجلس الشورى الإسلامي، وما هو الرصيد الذي يتسلح به داخل السلطة السياسية والقانونية؟ ومن جهة أخرى فقد جاء في المادة 140 من النظام الداخلي للمجلس بأن «قرارات المجلس تبقى سارية المفعول حتى اللحظة التي يصدر فيها مجلس صيانة الدستور حكمه النهائي حولها» . وفي نهاية المطاف يبقى القرار في المجلس حتى تنتهي المهلة المحددة للقرار أو يحصل على تأييد ومصادقة مجلس صيانة الدستور.

4 ـ منهج البحث:

المنهج البحثي المتبع في هذا الكتاب يعتمد على الاستنتاجات والحجج العلمية والموضوعية، حيث إن استنباط واكتشاف المبادىء والثوابت والأسس التي يستند عليها التشريع في الجمهورية الإسلامية

الإيرانية والمستمدة من الدستور يقود إلى استنتاجات واستدلالات علمية ومنطقية حولها وإلى توضيح واستعراض الدور الهام للسلطة التشريعية في إيران ومن ثم نقوم بتنظيم وترشيد النتائج المستخلصة من ذلك.

المنهج الذي تم اتباعه يختلف تبعاً لنوع البحوث والمواد التي تم تناولها في هذا الكتاب:

1 - بما أن البحوث المتناولة في القسمين الأول والثاني من الفصل الأول تستند في معظمها إلى آراء ونظريات في القانون الدستور والعلوم السياسية فإن أسلوب ومنهج عرض البحوث يكون مستنداً إلى تحليلات وتفسيرات تلك العلوم نفسها حيث إننا ركزنا في هذا الكتاب بداية على أسس ومبادىء نظرية التشريع أي السيادة (السلطة) وفصل السلطات وذلك حتى نتمكن من الخوض بشكل أفضل في المواضيع الأساسية للحصول على نتائج أفضل وأكثر علمية وموضوعية.

2 - وفي القسم الثالث من الفصل الأول تمت دراسة واستعراض المواضيع والأبحاث المطروحة من وجهة نظر أساتذة ومفكري القانون العام وكذلك كافة القضايا التي لها صلة وعلاقة بهذا القسم استناداً إلى الوثائق والخلفيات التاريخية.

3 - وخلال هذا الكتاب تم عرض وشرح المواضيع والأبحاث المتناولة والتي تستند في تعريف القانون والقاعدة الحقوقية (القانونية) إلى دراسات الفلسفة الحقوقية (فلسفة القانون) بناء على تلك الطرق والمناهج.

4 - في الفصول الأخرى لهذا الكتاب، وبالنظر إلى أن أساس وصلب

الموضوع الذي نتناول بحثه يعد أحد مفاهيم القانون العام وخصوصاً القانون الدستوري، وعلى الرغم من أن المناهج والأساليب المتداولة والمتبعة حالياً تعتبر إلى حدٍّ ما دراسات القانون الدستوري تحت مظلة العلوم السياسية وفي إطارها، فقد بذلت الجهود الحثيثة للاستفادة من المنهج الاستدلالي في القانون من أجل القيام بدراسة تقليدية في القانون الدستوري، وبالتالي خرق وإلغاء القواعد القانونية. وعلى هذا الأساس فقد بذلت المساعي من أجل تحديد مدى صحة أو عدم صحة وصوابية ادعاء ما عن طريق مقايسته مع مصادر القانون الدستوري التي درسناها وطالعناها كثيراً ومراراً غير أننا قلَّ ما استخدمناها وطبقناها عملياً. هذا هو المنهج الاستدلالي الذي على ما يبدو أنه قل ما يستخدم اليوم في بحوث ودراسات القانون الدستوري[1].

5 ـ مخطط البحث:

في هذا الكتاب وبعد عرض المقدمة تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول وكل فصل قسم إلى عدة أقسام وكل قسم إلى عدة مباحث وكل مبحث إلى عدة بنود. تطرقت في بداية دراسة هذا الدور وفي الفصل

---

(1) بالتأكيد هذا الأسلوب والمنهج الاستدلالي ليس بمعنى تجاهل نتائج إحدى الدراسات المستندة والقائمة على أساس المنهجية في العلوم السياسية. بل إنه يؤكد على ضرورة الاستفادة من أسلوب ومنهج العلوم السياسية أثناء البحث في الدستور والمؤسسات السياسية. على أية حال فإن هذه الضرورة لا تدفعنا إلى القيام بدراسات حقوقية مستفيدين من مناهج العلوم السياسية، بل إنه من الأفضل أن تطبق مناهج البحث السياسية في إطار العلوم السياسية والمناهج الحقوقية من أجل القيام بدراسات وأبحاث حقوقية، وهذا يكون عملياً أكثر ويؤدي إلى نتائج أفضل.

الأول إلى بحث السيادة، كيفية ممارسة السيادة الشعبية والمشاركة الشعبية والتي تأخذ شكلها في المجلس من خلال نواب الشعب المنتخبين، طرق وأساليب ممارسة السيادة، نماذج من ممارسة السيادة والجذور الأساسية (البنية التحتية) للسيادة في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، وفي القسم الثاني من الفصل الأول تم البحث في نمط وشكل الحكومة والقوى الحاكمة، شروط وكيفية فصل السلطات، تصنيف فصل السلطات القانون الدستوري الإيراني، دور ومهام السلطات الثلاث وعلاقات وتداخل عمل السلطات ببعضها البعض وطرق الحل القانونية لذلك. وفي القسم الثالث من الفصل الأول تم استعراض مفهوم (مصطلح) السلطة التشريعية وذلك من وجهة نظر رجال ومفكري القانون العام، لمحة تاريخية عن تبلور وتشكل المجلس (البرلمان) في إيران وعن دور ومكانة هذا المجلس.

ويتناول القسم الأول من الفصل الثاني لهذا الكتاب البحث في بنية وهيكلية السلطة التشريعية، وتم التطرق في القسم الثاني من الفصل الثاني إلى مهام وصلاحيات مجلس الشورى الإسلامي، عملية التشريع ودور وصلاحيات وحدود سلطات المجلس في وضع القانون، الصعوبات والعقبات أثناء وضع القانون، ضرورة تطابق قرارات المجلس مع المعايير الإسلامية، إمكانية تفويض الصلاحيات، القوانين الاستثنائية والطارئة وحول كافة المراجع والجهات المختصة والمخولة في وضع القانون، كيفية وطبيعة التشريع وتوضيح القوانين العادية والتساؤلات والإشكالات المطروحة. وقد تم في هذه الدراسة التأكيد على أن التشريع يجب أن يمارس من قبل جهاز أو مجلس واحد وأن يتم العمل على الحد من تعددية مصادر التشريع. وفي سبيل ذلك فإنه يمكن دمج وظائف

ومهام مجلس تشخيص مصلحة النظام في مجال التشريع مع مهام ووظائف أعضاء مجلس الشورى الإسلامي لتدار بمجملها من قبل جهة بعينها بعد تعديل مهامه وصلاحياته.

ويتناول القسم الثالث من الفصل الثاني دراسة مفصلة حول الدور الإشرافي والرقابي لمجلس الشورى الإسلامي كما تضمن الإشارة بشكل واضح إلى أشكال وأساليب إشراف السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية وذلك حتى يتم التمكن من تحديد نقاط القوة والضعف لتلك السلطة. كما يتناول هذا القسم بالإضافة إلى التعرف على المفاهيم والخصائص والسمات العامة للسلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة تفصيلية حول كيفية رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في إطار القانون العام. كما ركزت الدراسة في هذا الفصل على شكل ومضمون المسؤولية السياسية للوزراء ورئيس الجمهورية تجاه مجلس الشورى الإسلامي وتم استعراض الأساليب الواجب اتباعها من أجل تعديل الأحكام والقرارات الخاصة بهذا الشأن، كما تم في هذا الجزء من الدراسة بحث ومناقشة أشكال الإشراف والرقابة التي يمارسها مجلس الشورى الإسلامي كإشرافه على إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية، دور المجلس في إقرار الحرب والسلم أو اللجوء إلى التحكيم، الشكاوى المالية للحكومة، المصادقة على أخذ القروض والمساعدات والتبرعات الداخلية والخارجية، الرقابة المالية للمجلس على السلطة التنفيذية، كما تم التطرق إلى مسألة حل البرلمان.

ويتناول الفصل الثالث الدور الذي يلعبه مجلس صيانة الدستور وعلاقته بمجلس الشورى الإسلامي، حيث إنه فضلاً عن دراسة التجربة

التاريخية لهذا المجلس والمكانة المرموقة التي يحظى بها سيتم التركيز في هذا الفصل بشكل أكبر على وظائف وصلاحيات هذا المجلس ومدى تأثيرها على مجلس الشورى الإسلامي. كما أنه سيتم البحث في نمط ونوعية الإشراف الذي يمارسه مجلس صيانة الدستور على قرارات مجلس الشورى وفي أحقية أعضاء مجلس الصيانة في حضور جلسات مجلس الشورى الإسلامي. كما تضمن هذا الفصل دراسة تحليلية ونقدية تفصيلية لدور ومهام مجلس صيانة الدستور وعلاقته بمجلس الشورى الإسلامي، كما تمت الإشارة بشكل واضح ودقيق إلى آراء ووجهات نظر المعارضين والمؤيدين، وأما الخاتمة فقد تناولت إجمال الدراسة ونتائجها النهائية ومقترحات أساسية حول التشريع والسلطة التشريعية في إيران.

وبشكل عام فإن هناك مجالاً واسعاً للحديث حول فلسفة وجود السلطة التشريعية في النظام الإسلامي والذي سيتم التطرق إليه في هذا الكتاب بشكل موسع وتفصيلي، وذلك لأنه في النظام الذي يكون فيه التشريع والتقنين مستمداً من النظام التشريعي الإلهي (الأحكام الإلهية) لابد من تحديد مكانة ومرتبة التشريع البشري (القوانين الوضعية) فيه.

الفصل الأول

فصل تمهيدي

لمحة تاريخية حول نشوء وتطور النظام الحقوقي في إيران:

بما أن كتابة هذا الكتاب هي لبلد غير إيران وقراؤها غير إيرانيين، فلا بد أولاً من الإشارة إلى تاريخ الحقوق في إيران، وذلك ليصبح الموضوع بالنسبة إلى القارئ أكثر وضوحاً وقابلاً للفهم بسهولة. علماً بأن استعراض تاريخ الحقوق في إيران سيعود بنا إلى الفترة التي كانت سبباً وعاملاً أساسياً في تشكيل وظهور المجلس أو السلطة التشريعية في إيران، لذلك لابد في بداية هذا الكتاب من التطرق إلى شرح موجز عن تاريخ الحقوق في إيران، متمنياً أن يكون موضع استفادة من قبل الجميع.

أ ـ الأهمية التاريخية الحقوق: الجدار التاريخي الذي يفصل الوحشية عن الحضارة هو قيام نظام حقوقي (Legal system) وقبوله القواعد التي هي بمثابة قانون في العلاقات الجماعية، أي أن كل تكتل اجتماعي وتعامل مدني يحتاج إلى حد أدنى من القانونية والانضباطية. وكان من أجل قيام أي نوع من الدول (state) والحكومات (Government) واستمرارها منذ بداية التجمعات القديمة للآريين في الصحراء الإيرانية وتشكيل حكومات المدن الصغيرة في اليونان القديم

(City state) وحتى الإمبراطوريات القديمة الإيرانية، الصينية والرومانية، لابد من وجود قواعد وقوانين من أجل تثبيت النظام العام، وتحديد حقوق وواجبات الأفراد في المجتمع، وتسيير أمور الاقتصاد والدفاع، تقسيم العمل وتوزيع الثروات والفرص بين أفراد المجتمع. وبناءً على هذا فإن الفهم الصحيح لتاريخ الحضارة البشرية غير ممكن من دون العودة إلى مبادىء وأصول النظام الحقوقي للأقوام والمجتمعات القديمة أو بعبارة أخرى «تاريخ الحقوق» . فامتلاك القانون ولو بأبسط أشكاله ليس الدليل الوحيد على وجود ثقافة وحضارة، بل إن نوع القوانين السائدة لدى كل عشيرة وقبيلة أو جماعة أو مجتمع ربما تكون المؤشر على حضارة وثقافة تلك الجماعة وكذلك تعكس المرآة الحضارية لتلك الجماعة. حيث إنه ولارتقاء الجماعة إلى مستوى المجتمع أي تنظيم واستقرار التجمعات البشرية فإن ذلك يتطلب أولاً: وجود قوانين وضوابط سلوكية واجتماعية معينة.

ثانياً: للنظام الحقوقي صلة وثيقة وعلاقة متجذرة مع المؤسسات الاجتماعية الأخرى. إنه بالأحرى التعبير القانوني عن العلاقات الاجتماعية السائدة.

ثالثاً: «البناء العقلي» أو «العرف والعادات»، وبعبارة أخرى يعتبر السلوك الاجتماعي لكل مجتمع بمثابة حجر أساس للنظام الحقوقي لأي مجتمع وخصوصاً في المراحل التي لم يكن قد تم فيها كتابة وإصدار القوانين.

يعد تاريخ الحقوق، جزءاً أساسياً من تاريخ الحضارة، وللإطلاع على سير وتطور وتكامل الحضارة فإن ذلك يتطلب فهماً صحيحاً للمؤسسات الحقوقية المختلفة في العصور والقرون السابقة. لأنه وبغض

النظر عن الأسباب التي أدت إلى ظهور وسقوط الدول وبروز وانهيار حضارات ومدنيات قديمة كانت تقوم على أطراف هذا العالم الكبير فإن امتلاك نوع من النظام الحقوقي بمفهومه العام، كان وما يزال يتطلب استمرار سلطة ونفوذ الحكومة وحضارتها.

من المسلم به أن الدراسات والأبحاث التاريخية قليلة جداً، حيث إنه مضى على عمر الأرض أكثر من أربعة مليارات (أربعة آلاف مليون عام) وعلى ظهور الحياة على الأرض ثلاثمائة مليون عام[1] وعلى ظهور أول نسل بشري على الكرة الأرضية أكثر من ثلاثة ملايين وخمسمائة ألف عام[2]. ولكن على الرغم من هذا كله فإن اكتشافات علماء الإنسان لا تعود بنا إلى أكثر من عشرة آلاف سنة من بداية الحياة الجماعية للبشر ونشوء أول نوع من الاستقرار البشري. واستناداً إلى ذلك نستنتج أن التاريخ عموماً وتاريخ الحقوق خصوصاً كان مكتوباً ومدوناً.

ب ـ ميزات وخصائص النظام الحقوقي في تاريخ الحقوق: النظام الحقوقي الذي تتم دراسته في تاريخ الحقوق، هو تلك القواعد السلوكية التي يؤدي تجاوزها إلى معاقبة المخالفين من قبل الهيئات المختصة في المجتمع، أي مجموعة قوانين وأحكام وضعت من قبل الهيئات والجهات المختصة وذلك على شكل إجراءات وتدابير من أجل إشاعة النظام العام واستتبابه والدفاع عن المصالح الحقيقية والمثالية للمجتمع أو السلطة الحاكمة، وإيجاد الصيغة المناسبة لتنفيذها.

---

(1) ولز، هربرت جرج «نشوء التاريخ» ترجمة مسعود رجب نيا، طهران، دارالنشر سروش، 1376، 1997 ج 1، ص 26 ـ 27.

(2) Mercer, Derrik, chronicle of the world, Dorling kindersley, 1996, pp. 14-15.

استناداً لهذا فإن أسس وعناصر كل نظام حقوقي، سواء أكانت مستمدة من الشرع الإلهي أو السلوك الإنساني كما قال خواجة نصير الدين الطوسي، هي عبارة عن: تعاميم تشمل قوانينها جميع الأفراد، تُوجِد صيغ محدودة لإطاعة القانون، وتضمن تنفيذه في حال تجاوز تلك الأصول والقواعد، كذلك تخلق الوظيفة المناسبة للأساسين الأوليين من النظام الحقوقي، من خلال سن القوانين وتشريعها (السلطة التشريعية)، وكذلك تضمن التنفيذ من خلال التحكيم والمحاكم والمؤسسات القضائية (السلطة القضائية). وبناءً على هذا فإن وجود أي قانون أرقى وأكثر شمولية من السابق، بسيط أو معقد، عادل أو ظالم يستوجب وجود «هيئة لحل الخلاف» وذلك عن طريق إما «المحاكم» أو «التحكيم»، والتي تضمن في النهاية تطبيق النظام الحقوقي لذلك المجتمع.

مع وجود هكذا تجربة تاريخية قديمة لإيران، تعود إلى عدة آلاف سنة في مجالات الحقوق، القانون، التركات العامة، النظام المالي، القضاء والعدل، فإنه لا يمكن حصر ما يجب ويمكن في هذه الصفحات القليلة أو في عدة صفحات من كتاب. فما يمكن تقديمه في هذه الصفحات القليلة هو ليس إلا قطرة ماء في بحر مترامي الأطراف من حضارة وثقافة الإيرانيين الضاربة جذورها في التاريخ، وتجارب عدة آلاف سنة في مجال الحقوق بمفهومه العام، والذي يقدم لكم لمحة عامة من الحضارة الإيرانية في مجالات: النُظم الحقوقية، أسس ومبادئ التشريع، جذور وطبيعة القوانين نظام التركات العام وأنواع النُظم المالية، قوانين وأصول المحاكمات الجزائية والمدنية، الهيئات القضائية والمراجع الشرعية والعرفية، التحكيم والقضاء.

ـ يمكن تقسيم تاريخ الحقوق، النظام المالي والنظام القضائي

الإيراني في العشرة آلاف سنة الماضية إلى مراحل مختلفة مع الأخذ بعين الاعتبار التقسيمات المختلفة الأخرى والتأكيد على مقاييس ومعايير كل مرحلة[1]:

1 - بدايات النظام الحقوقي في الساحة الحضارية الإيرانية، والتي اشتملت على أولى الاجتماعات القبائلية قبل عشرة آلاف سنة بين جماعات وأقوام ما قبل الآريين والذين كانوا ما يزالون فاقدين للمدنية والتنظيم الاجتماعي والاقتصادي، والذين كانوا يعيشون مشتتين في الجبال والسهول حياة نصف وحشية معتمدين في تغذيتهم على صيد الحيوانات البرية وجمع الأعشاب والفواكه. وبالتأكيد فإن سكان السهول الإيرانية في ذلك الوقت كانوا ما يزالون لا يملكون نظاماً حقوقياً وإدارياً ومالياً وقضائياً متماسكاً ومنسجماً. ولكن بالاستناد إلى الأساطير والقصص الخرافية الآرية وما قبل الآرية فإنه يمكن التخمين بأنه كان لديهم قواعد حقوقية وأصول محاكمات وقضاء.

2 - تبلور نظام حقوقي، قضائي، إداري، ونظام مالي عام بين سكان ما قبل الآريين في زوايا وأطراف الأرض الإيرانية، وذلك منذ بداية العصر الحجري الحديث، أي قبل حوالي ثمانية آلاف عام، قبل أن يقوم الإنسان بتدجين الحيوانات وزراعة المحاصيل. إذ سكنت الأقوام ما قبل الآرية في هذه المرحلة زوايا وأطراف الأرض الإيرانية وخصوصاً في شرق جبال زاغروس، ومن أهمها «هضبة جوران» في لورستان، (على كش) في خوزستان، «النبع

(1) بروفسور سيد حسن أمين، «تاريخ الحقوق الإيرانية»، دار النشر موسوعة علم الإيرانيات، الطبعة الأولى عام 2003، ص 26 وما يليها.

علي» في طهران، «موهنجو دارو» في وادي السند، «تورفان» في آذربيجان الشرقية و«وادي الذهب» في كرمانشاه.

3 ـ لقد تأثرت الحضارات المحلية في الهضبة الإيرانية بالحضارات المجاورة، ووصل هذا التأثر إلى أوجه بعد أن تم اكتشاف الخط من قبل السومريين وبمدة اقل من قبل العيلاميين، وذلك قبل حوالي 2300 سنة قبل الميلاد.

أما الحضارات الأخرى التي كانت موجودة في تلك الفترة فقد تمركزت في مناطق مثل «المدينة المحروقة» شرق صحراء لوط في سيستان على ضفة نهر هيرمند وذلك في الفترة الواقعة ما بين 2300 إلى 2100 قبل الميلاد .وفي هذه الفترة أيضاً نرى أن شكل العلاقة السياسية، العسكرية، الحقوقية، التجارية والثقافية التي كانت تربط إيران بالحضارات المجاورة كالأكاديين والسومريين، وحضارات ما كان[1] وملوها[2] هي دليل بارز على وجود قوانين حقوقية ملائمة، وخصوصاً القوانين التجارية ومقايضة البضائع بين الأقوام المختلفة والتعامل على أساس المبادلة والمقايضة. وأول قانون مكتوب في العالم تم تدوينه في حاضرة السومريين (سومر) حوالي 2100 قبل الميلاد. ومن ثم قام حمورابي ملك البابليين في عام 1760 قبل الميلاد بكتابة القوانين التي كانت موجودة في بابل.

4 ـ تشكل النظام الحقوقي القضائي والإقتصادي للآريين والأقوام الهندوإيرانية والأصول الخاصة برفع التهم وإثبات الحق على

(1) عمان ومسقط اليوم.

(2) باكستان اليوم.

أساس الحقائق المطلقة والتشريعات الدينية وذلك قبل ظهور زرادشت في شرق العراق.

5 ـ تبلور النظام الحقوقي واتساع المؤسسات القضائية القوية في مناطق الماديين والفرس، ومن ثم تشكيل تلك الهيئات على أثر اتحاد الماديين والفرس مع إمبراطور الهخامنشيين الكبير، وإعلان ميثاق حقوق الإنسان من قبل كوروش بعد فتح بابل في عام 540 قبل الميلاد، وفي نهاية المطاف أدت التشريعات الداريوشية إلى تعميم وانتشار النظام الحقوقي الهخامنشي.

6 ـ حدوث تغييرات حقوقية، إدارية، اقتصادية واجتماعية ناتجة عن هجوم الإسكندر على إيران وحكم السلوكيين وتأثير الثقافة اليونانية على الجماعات والأقوام المختلفة التي كانت تسكن الهضبة الإيرانية ومن ثم ظهور وصعود نظام ملوك الطوائف (الإقطاعيين) الاشكانيين.

7 ـ استقرار نظام حقوقي زرادشتي منسجم إثر انضمام أردشير بابكان والاتحاد بين الدين والدولة في إطار الحكومة الملكية الساسانية وذلك بعد الاعتراف بالمذهب الزرادشتي في العصر الساساني وتأثيراته الحقوقية على الإيرانيين، بالتزامن مع إصلاحات أنوشيروان الضريبية.

8 ـ سقوط الساسانيين وانتشار الديانة الإسلامية في إيران والدول المجاورة وتَشَكُل المؤسسات والمراكز الحقوقية والقضائية الإسلامية في إيران، وهنا تجدر بنا الإشارة إلى أن تأثير الإسلام في النظام الحقوقي، الإداري، الضريبي، هو خارج هذا البحث.

9 ـ انهيار الخلافة الأموية وظهور الخلفاء العباسيين في بغداد بالتزامن مع قيام وتثبيت الحكومات الإيرانية المستقلة والنصف مستقلة لنفسها في إيران والترويج للفقه السني.

10 ـ سقوط الخلافة العباسية بيد المغول الذين أوقفوا العمل بالنظام الشرعي لأهل السنة (فقه أهل السنة) وفرضوا نظاماً إدارياً ومكتبياً (نظام المكاتب) مغولياً يُطلق عليه اسم ياساي جنكيزي وياساي غازاني هذا من جهة، ومن جهة أخرى قاموا بفرض نظام التزوكات التيموري. وقد تزامن هذا مع الترويج لفضائل ومحاسن الفقه الشيعي في مقابل الفقه السني الأمر الذي أدّى إلى انتشار تدريجي للفقه الشيعي.

11 ـ ظهور السُلالة الصفوية حيث إنه بإعلانها المذهب الشيعي مذهباً رسمياً في إيران تكون قد جعلت الفقه الشيعي، ولأول مرة، نافذاً في جميع الأراضي الإيرانية وضامناً لتنفيذ القانون، وأوجدت نظاماً قضائياً مركز يستند إلى فصل السلطات الشرعية عن العرفية، والذي استمر مع تغييرات بسيطة حتى أواسط حكم القاجاريين.

12 ـ ثورة المشروطية (الثورة الدستورية) في عام 1905 مـ والتي تأثرت بالأنظمة السياسية ودساتير الدول الأوروبية بحيث إنها أطاحت بالنظام السياسي المستبد الذي كان يؤيد الميول الشخصية للملك (أو الوالي والحاكم المحلي) فيما يخص معاقبة المظلومين والعفو عن المجرمين، ولا يراعي الأحكام الشرعية والعرفية السائدة، وقامت بتبديل النظام الإداري والضرائبي العام الذي كان يقوم بموجبه الملك باستيفاء مبالغ ثابتة من الراغبين

في الحصول على مناصب في حكومات الولايات والمقاطعات. حيث إنه كان يطلق يد الحكام والولاة الذين يتم تعيينهم من قبل الحكومة للتصرف وإدارة مقاطعاتهم، بنظام قانون. وبإقرار الدستور النيابي يكون قد ظهر في إيران نظاماً حقوقياً جديداً مبنياً على أساس سلطة دستورية برلمانية لا يمكن عرقلة أعمالها. ومع الاعتراف بالمذهب الشيعي، وفصل السلطات الشرعية والعرفية عن بعضها البعض يكون قد تم تثبيته حيث كان يقضي استناداً إلى التعديلات التي أجريت عليه بضرورة فصل السلطات الثلاث وإعطاء السلطة القضائية استقلالاً خاصاً. وكذلك جرد الملك من جميع مسؤولياته وذلك ربما لأنه وحسب الدستور فإن مصدر سلطة الدولة الأساسي هو الدين. وبذلك يكون قد تم في إيران ولأول مرة إرساء مبدأ السيادة الوطنية والحكومة الديمقراطية من الناحية النظرية.

13 ـ انتقال السلطة من الأسرة القاجارية إلى الأسرة البهلوية في عام 1925 الأمر الذي قاد إلى إنشاء مراكز حقوقية وقضائية جديدة وإلى إصدار وإقرار قوانين جديدة مستمدة من الأنظمة الحقوقية الأوروبية، وكذلك تم تحديث النظام الاجتماعي وعلمنة النظام الحقوقي والقضائي بشكلٍ كامل. ولكن وبسبب طبيعة النظام السياسي السائد الذي لم يكن يرغب بإعطاء الحرية والاستقلال القضائي لمواطنيه، فإن هذا النظام الحقوقي المتكامل لم يصل إلى الأهداف المرجوة منه والمتمثلة بالعدالة واتساع القضاء.

14 ـ ثورة عام 1979 الشعبية التي أطاحت بالنظام الملكي وأتت بالنظام الجمهوري إلى سدة الحكم. حيث إنه ما إن قامت

الجمهورية الإسلامية بشكل منظم ومنهجي حتى وضعت على رأس جدول أعمالها أسلمة جميع المؤسسات القضائية أسلمة كاملة. وبإقرار وإصدار القوانين الجديدة المستندة إلى الفقه الإمامي (الشيعي)، يكون قد تم إيقاف العمل بمشروع علمنة القضاء والمحاكم المدنية، وحذف جميع المظاهر الشكلية والضمنية للنظام القضائي القائم والذي كان مخالفاً للفقه الإمامي الشيعي.

تشير دراسة حول الجذور التاريخية للحقوق في إيران إلى أن نظامنا الحقوقي امتلك عبر التاريخ وما يزال يملك ثلاثة مصادر غنية ومهمة ومؤثرة، وهي عبارة عن:

1 ـ الحضارة الإيرانية القديمة: والتي لها جذور في الثقافات ما قبل الآرية، الهندوإيرانية وكذلك تستحوذ على إبداعات ورموز الحضارات التي كانت تعيش إلى جوار الحكومات الإيرانية والشعوب التابعة للإمبراطوريتين الهخامنشية والساسانية. ما تزال آثار هذه الحضارات القديمة متأصلة منذ ما قبل الإسلام وحتى اليوم وذلك على شكل أعراف وتقاليد وعادات ورسوم، ليس فقط بين القبائل والعشائر، بل حتى في المدن الإيرانية الكبيرة. وعلى سبيل المثال لم يتم ذكر جهاز العروس لا في الشريعة الإسلامية ولا في القانون المدني، حيث يقول الشاعر المعروف والكبير الفردوسي عن هذه العادة بأنها الوثيقة الوطنية والقومية للإيرانيين.

2 ـ الحضارة الإسلامية : وذلك نتيجة دخول الإسلام إلى إيران وانتشاره بشكل واسع ومن ثم انتشار المذهب الشيعي فيها بشكل خاص. هذه الحضارة بدورها تأثرت بالحضارة والثقافة الإيرانية

ليس فقط في المجالات الثقافية بل تعدتها إلى المجالات الإدارية والحقوقية العامة، وتأسيس المجالس العسكرية والحكومية. وفي المقابل يمكن مشاهدة النفوذ الواسع لقوانين التوقيفات (الأختام) وكذلك إرساء مبادىء الإسلام في جميع جوانب الحقوق الإيرانية، وخصوصاً الحقوق المدنية والقضائية.

3 ـ الحضارة الغربية: التي أثّرت في النظام الحقوقي الإيراني وذلك بعد اطلاع الإيرانيين على التقدم الصناعي والثقافي الحاصل في أوروبا. هذا كله دفع مفوض الوزارة آنذاك أمير كبير إلى إجراء تعديلات في النظام الحقوقي والقضائي وإصدار دستور المرحلة النيابية، ومن ثم الاستعانة بمستشارين أجانب من أجل إعادة هيكلة النظم الإدارية والمجالس، النظام المالي، العدل، الداخلية، الشرطة وقطاع الخدمات. وبالتالي تغيير الهيئات والمؤسسات المدنية والإدارية والقضائية في الفترة البهلوية. ومن أبرز الأمثلة التي تدل على مدى تأثير الحضارة الغربية: انتخاب مجلس نيابي أو «مجلس استشاري» باعتباره سلطة تشريعية، وكذلك إقامة وتنظيم الانتخابات، الأمر الذي أدى في النهاية إلى إسقاط النظام الملكي وقيام نظام جمهوري في إيران.

لقد أثرت هذه المصادر الثلاثة (الحضارة الإيرانية، الإسلامية، الغربية) بشكل ملموس وواضح في الأفكار الحقوقية والتطلعات السياسية التي كانت سائدة في القرن الأخير، لذلك يجب حصر جميع الإصلاحات والتعديلات القانونية، النضال السياسي والثورات التي حدثت في إيران في العقود القليلة الماضية في إطار أحد هذه المصادر الثلاثة أو إسنادها لها.


مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی

القسم الأول
السيادة والمؤسسات السياسية
في الجمهورية الإسلامية الإيرانية

المبحث الأول
الخطوط العريضة للسيادة

الفقرة الأولى: معنى ومفهوم السيادة:

السيادة[1] لغة تعني الأفضلية والتفوق. السلطة الحاكمة أقوى وأكثر تفوقاً من جميع القوى الأخرى التي تدور في فلك السلطة. وفي ترتيب السلطات السلطة الحاكمة هي السلطة العليا التي يكون لها الحق في إصدار الأوامر والنهي عنها[2]. ـ «السيادة هي عبارة عن القدرة العالية

---

(1) Souverainete.

(2) من أجل تجسيد وتثبيت السلطة كسلطة فوق جميع السلطات فإنهم يقولون سلطة الشرطي الذي يستطيع فرض القانون نابعة من هيئة قوى الأمن الداخلي، وسلطة قوى الأمن الداخلي نابعة من وزارة الداخلية، وسلطة وزارة الداخلية نابعة من السلطة التنفيذية، والسلطة التنفيذية تستمد سلطتها من القانون وسلطة القانون مستمدة من السلطة التشريعية والسلطة التشريعية مستمدة من الدستور وسلطة الدستور نابعة من إرادة الشعب، وبناء على ذلك فإن السلطة هي مركز إنتاج جميع السلطات وتعطي صلاحية العمل والتنفيذ لجميع الأجهزة القيادية.

على القادة والقدرة على فرض إرادتها فوق إرادة الآخرين». أو أن (السلطة الحاكمة لا تخضع لأي سلطة أخرى)[1].

وفي توضيح آخر لمعنى السلطة جاء: (أن السيادة عبارة عن مجموعة الإمكانات الكاملة والاستثنائية)[2]. إن البحث الأبرز والأكثر أهمية في الحقوق الأساسية هو السيادة[3]. وبناء على التعريف العلمي للحقوقيين والمختصين: فإن السيادة تعني تلك القوة والقدرة المتميزة والعالية التي تفوق كل القوى الأخرى في كل مجتمع من المجتمعات، حيث إنها تملك بعدين أساسيين: الأول: هو البعد القومي الذي دفع الناس للخضوع لهذه السلطة العليا.

أما البعد الآخر فهو: البعد الدولي لتلك السلطة والتي بناء عليها تعترف الدول الأخرى بسيادة دولة ما[4].

---

(1) دكتور أبو الفضل قاضي، «القانون الدستوري والمؤسسات السياسية»، المجلد الأول، ص 187.

(2) د بوشهر، جعفر «القانون الدستوري»، المجلد الأول ص 92 الطبعة التاسعة 1355 هـ ش، منشورات كلية العلوم الإدارية والتجارية جامعه طهران.

(3) فدساتير جميع الدول للسيادة مكانتها وهي التي تحدد السلطات الأخرى، تقول المادة الأولى من الدستور الفرنسي لعام 1792 «السيادة كل لا قبل التجزئة، دائمة، ولا يشملها مرور الزمن والقدم». المادة الثالثة من الدستور السويسري لعام 1874 تقول: للكانتونات سلطة كاملة إذا لم تحد هذه السلطة من قبل الدستور ولذلك تقوم بفرض القانون الذي لم يعطي للسلطة الفدرالية. المادة الأولى من الدستور الإيطالي لعام 1947 تقول: السيادة تعود للشعب الذي يمارسها في إطار الدستور.جاء فالمادة الأولى من الدستور المصري لعام 1956: «أن مصر دولة عربية، مستقلة ذات سيادة ...».

(4) جان بودان الذي استخدم ولأول مرة مصطلح السيادة في المفهوم السياسي الجديد. عرفها على الشكل التالي«السيادة هي السلطة العليا للحكومة على أتباعها ولا يوجد قانون يحدد ذلك». يعتقد جريسيوس السياسي والحقوقي الهولندي في القرن السابع عشر «السيادة هي السلطة العليا لشخص لا يخضع في تصرفاته.

(يتبين لنا أن لسيادة الدولة أو زيادة السلطة الحاكمة وجهان أو مظهرين، سيادة داخلية وأخرى سيادة خارجية:

تعني سيادة الدولة داخلية إن سلطة الدولة على سكان اقليمها سامة وشاملة وكاملة، ولا تستطيع أية سلطة أخرى أن تعلو عليها أو تنافسها نفرض إرادتها على الأفراد والهيئات داخل حدودها، أو في تنظيم شؤون إقليمها. اما تعنى بالسيادة الخارجية عدم خضوع الدولة لأية دولة أو سلطة أجنبية، وتمنعها بالاستقلال الكامل في مواجهة بقية دول العالم، وتعاملها معهم على قدم المساواة فالتمتع بالحقوق والتحمل بالإلتزامات الدولية.

ومما جدير ذكره أن نقصان سيادة الدولة لا يؤثر على كيانها القانوني، لأن فقدانها لبعض مظاهر السيادة الخارجية لاغير من حقيقة كونها دولة قائمة متكاملة الأركان[1].

هناك كثير من الأسئلة التي يمكن طرحها فيما يتعلق بموضوع السيادة، لذلك وقبل كل شيء يجب توضيح معنى السيادة ما هو تعريفها؟ هل هناك تعريف خاص بالسيادة؟ أم أن هناك اختلاف في وجهات النظر حول هذا الموضوع؟ وما هو أصل السيادة هل لها منشأ إلهي أم أنها تنبع من إرادة الشعب؟ هل السيادة مبنية على القوة والسلطة؟ هل من

= لاحد، والأمر الذي يعتزم ويقرر تنفيذه لا يستطيع التراجع عنه أو إبطاله».
جلنيك: يصف السيادة وصفاً خاصاً حيث إن بموجبها لا يمكن إجبار صاحبها على تنفيذها قانوناً إلا بإرادته ومزاجه الشخصي، ولا تستطيع تقييده إلا بالعودة إلى صلاحياتها. راجع: Mchesney, Edward-Masters of political thought, voll II London 1949.

(1) راجع في هذا المعنى، الدكتور محسن خليل النظم السياسية والقانون الدستوري الطبعة الثانية، منشاة المعارف بالإسكندرية، سنة 1971 ص 34.

الممكن أن تكون جميع هذه الأمور مصادر للسيادة؟ هل السيادة قابلة للنقل والانتقال أم لا؟ ماذا تعني سيادة القانون؟ هل سيادة الشعب هي نفس السيادة التي تمتع بها الله.

كيف يفسر ويوضح الإسلام السيادة وما هي وجهة نظره تجاهها؟ في الدولة الإسلامة من يفرض السيادة؟

كما هو معروف أن جميع الدول والأنظمة تَدّعي السيادة الوطنية فهل تُفرض قيود وشروط على إعطاء السيادة للشعب وممارستها وتطبيقها من قِبله أو بالنيابة عنه، أم لا؟

هل يجب أن يكون ممثل الشعب من أفضل الأفراد في المجتمع من حيث العلم والتقوى أم أن الإرادة والتصميم المنقطع النظير للشعب تكفي للقيام بأي عمل؟ لذلك فمن الأنسب والأفضل في بحث السيادة أن تتم الإجابة على هذه الأسئلة ولو بشكل مختصر.

في القانون العام بما فيه القانون الدستوري، السيادة تعني السلطة العليا التي بيدها صلاحية اتخاذ القرار النهائي والحاسم، والسلطة التي تتربع فوق الجميع ولا توجد سلطة أخرى أعلى منها، والمخوّل بالسيادة له حق إصدار الأوامر والنهي عنها وفرض تنفيذها، ومن حيث البعد الدولي فالسيادة تعني تلك السلطة السياسية التي لا تخضع لأي سلطة أخرى تملي عليها أوامرها أو تتخذ القرارات بالنيابة عنها[1].

المفكر الفرنسي جان بودان أدخل منذ القرن السادس عشر مصطلح

---

(1) دكتور سيد جلال الدين مدني «القانون الدستوري والمؤسسات في الجمهورية الإسلامية»، الطبعة السادسة، ربيع 2001، منشورات بايدار، ص 135.

السيادة إلى العلوم السياسية[1]، حيث يعتقد بأن السيادة سلطة دائمة ومطلقة للحكومة ولا تستطيع أي قوة أو مسؤول باستثناء إرادة الله أن تحد منها أو تحجمها. يقول بودان: السيادة صفة خاصة بالحكومة، والحكومة بدون سيادة كالسفينة بدون ركابه ودفة قيادة (رُبّان)[2].

يقول كاره دومالبرغ «السيادة تعني رمز السلطة العليا، أي أن هذه السلطة العليا لا تقبل بأي شكل من الأشكال قوة أو سلطة أخرى أعلى منها أو حتى منافسة لها»[3]

دوكي ليوفر ميرنياك يعتقد أن: «السيادة تعني رفض أي نوع من الضغوط وأي نوع من التبعية»[4].

ابن خلدون يعرّف السيادة المطلقة على الشكل التالي[5] «ولا تكون فوق يده يداً قاهرة». عن «قدرت قاهره أي بالاتر أو قدرت أو نباشد».

إذا كانت السلطة السياسية تكون، ركنا من أركان الدولة، فإن السيادة

---

(1) ثم طرح بحث السيادة قبله بقرون، فالعهد القديم كان للسيادة مفهومين في آن واحد، مفهوم يعني الاستقلال في وجه القوى الأجنبية وآخر يقتصر على العلاقة مع المجموعات والأفراد في الداخل. وفي العهد الإقطاعي لم يكن يستطيع أي شخص صاحب سلطة أن يدعي السيادة مقابل الشخص الآخر لأنه كانت من أهم مميزات الإقطاعية هو أن يعيش أصحاب الأملاك على أساس علاقة متساوية وأن لا يتمتع أي طرف بالأفضلية على حساب الطرف الآخر.

(2) British year book of International Law, p. 79.

(3) Carre de malberg المشاركة لطرح النظرة العامة للحكومة، المجلد الأول، ص 70. 1992. نقلاً عن كتاب الدكتور أبو الفضل قاضي 189

(4) Merignac. Lefur Degui بالترتب في المكتب الحقوق الأساسية، الطبعة الأول، ص 134، «الدولة واتحاد الدول»، ص 444 وفي«رسالة الحقوق الدولة»، المجلد الأول، ص 163. دون تاريخ

(5) دكتور أبو الفضل، قاضي «القانون الدستوري والمؤسسات السياسية» المجلد الأول، دار النشر جامعة طهران 1991 ص 186

La sauverainte تعتبر صفة أو خاصة تنفرد بها السلطة السياسية في الدولة[1].

فسلطة الدولة أصلة orginaire لأنها لا تستمد من السلطة الأخر[2].

جاء في المادة الخامسة والستون من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية الذي أقرّ في 14 تشرين الثاني عام 1979 : «السيادة الكاملة على الكون والإنسان هي لله تعالى وهو الذي أعطى الإنسان حق تقرر مصيره وحياته الاجتماعية، ولا يستطيع أحد أن يسلب الإنسان هذا الحق الإلهي، أو يصنعه في خدمة مجموعة معينة، والشعب الإيراني سيمارس هذا الحق الإلهي وذلك عبر الطُرق والأساليب التي سيتم أيرادها في المواد التالية من الدستور».

بتصنيف التعارف الأنفة الذكر نخلص إلى أن السيادة هي عبارة عن السلطة العليا الحاكمة التي تستطيع فرض إرادتها ومطالبها على الجميع.

الفقرة الثانية: مصادر السيادة والنظريات الراهنة:

منذ القدم وحتى الآن ظهرت نظريات مختلفة حول أصل وجوهر السيادة .

كان لمفهوم السيادة في بدأية الظهور مضموناً ومعنىً سياسياً، وبعد فترات طويلة أصبح تعبيراً حقوقياً. لقد تغير المعنى الحقوقي لمفهوم

---

(1) الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله رئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق، جامعة بيروت العربية، النظم السياسية، بيروت الدار الجامعة للطباعة والنشر. دون تاريخ

(2) الدكتور محمد كامل لله، النظم السياسية الدولة والحكومة 67 - 1968 دار الفكر العربي بالقاهرة ص 41.

السيادة عبر التاريخ حيث يمكن وبعد دراسة معمقة التعرف بسهولة على مراحل هذه التغييرات التي طرأت على مفهوم السيادة بالتزامن مع تبلور مفهوم الحكومة ـ الدولة.

أحد الحقوقيين التقليديين الرومان ويعرف باسم بروكلوس[1] عرف السيادة على النحو التالي: «الناس أحرار في ألا يخضعوا لسلطة شعب آخر»[2] وتطالعنا هكذا تعابير بكثرة في أدبيات ومراجع جميع الدول.

جيلنك الحقوقي الألماني المعروف يعتقد بأن «السيادة لا ترتبط بالأمور المطلقة بل ترتبط بالتجارب التاريخية»[3]

إن الدولة تملك السلطة السياسية ذات السيادة فيها، فهي صاحبة السيادة ومستقرها، ولكننا نعرف أن الدولة شخص معنوي يحتاج أشخاص طبيعيين لممارسة هذه السلطة.

ولهذا، ثار التساؤل عمن يكن له حق ممارسة السلطة في الدولة؟ وبالأحرى من هوالصاحب الفعلي للسيادة في الدولة؟

لذلك نجيب على هذه الأسئلة، علينا أن نعرض لدراسة من النظرات فيما يتعلق بمنشأ ومصدر السيادة يمكن الإشارة إلى النقاط الرئيسية التالية:

النظريات التيوقراطية Les doctrines theocratiquesيطلق جانب من

---

(1) Digesta, Proclus 15، 107 الفقرة 21. نقلاً عن الدكتور أبو الفضل قاضي، مرجع السابق ص 200.

(2) 3.Autem Populus Est Qullius Alterius Populus. نقلاً عن. د أبو الفضل قاضي المرجع السابق ص 189.

(3) Jellinek، الحكومة الاتحادية، ترجم إلى الفرنسية، المجلد الأول، صفحه 267، طبع في عام 1952.

الفقه على هذه النظريات «النظريات الدينية»، إلّا أن هذه التسمية لاقت انتقاداً شديداً من جانب بعض الفقهاء لأنها لاتعتبر الترجمة الصحيحة للاصطلاح الفرنسي من ناحية، ولأن هذه النظريات استخدمت لتبرر استبداد وطغيان الحاكم من ناحية أخرى، ولهذا، فإن هذه المذاهب لا تستند إلى الدين، بل هي في الحقيقة تكون ضد الدين[1].

وتنتقد النظريات التيوقراطية على أساس أن صاحب السيادة هو الله، ولكنها تختلف في تفسيرها. هذه النظريات تتمثل في ثلاث، الطبيعة الإلهية للحكام (la nature divine des gouvernants)[2].

تخلع هذه النظرية الطبيعة الإلهية على الحاكم، فهم آلهة يعيشون وسط البشر ويحكمونهم. وهذا المفهوم هو الذي كان سائداً في الممالیك والإمبراطوريات القديمة، فمصر القديمة، فالصين وفارس وروما[3].

فكان الفراعنة يعتبرون أنفسهم آلهة أو أبناء للآلهة!

قد أوضح القرآن الكريم في آيات كثيرة، أن الفراعنه كانوا يعتقدون أنهم آلهة، وأن طاعتهم واجبة من جانب رعاياهم، من ذلك يقول فرعون لموسى ﷺ عندما دعاه لعبادة رب العالمين: ﴿قَالَ لَئِنِ اتَّخَذْتَ إِلَٰهًا غَيْرِي لَأَجْعَلَنَّكَ مِنَ الْمَسْجُونِينَ﴾[4] وقوله لرعاياه ﴿أَنَا رَبُّكُمُ الْأَعْلَىٰ ﴿٢٤﴾﴾[5].

---

(1) J. LAFERRIERE. Manuel de Droit Constitutionnel. Op. cit. pp. 364 et s.

(2) في تفاصيل هذه الانتقادات راجع الدكتور عبدالحميد متولي، القانون الدستوري، والأنظمة السياسية، الجزء الأول الطبعة الثالثة، سنة 1964، ص 37 وما بعدها.

(3) الدكتور عبدالغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 46.

(4) سورة الشعراء، الآية 29.

(5) سورة النازعات، الآية 24.

ويترتب على هذا المفهوم، أن هؤلاء الحكام ذو الطبيعة الإلهية يملكون السيادة المطلقة، والسلطان المقدس الذي لا حدود له على رعاياهم. وكان هؤلاء الرعاية يطعونهم طاعة عمياء، يخضعون لهم خضوعاً كاملاً، وينفذون أوامرهم المقدسة تنفيذاً دقيقاً، دون إبداء أدنى اعتراض أو مناقشة لأنهم كانوا ينظرون إليهم بكل تقديس وإجلال باعتبارهم آلهة[1].

وأما في نظرية الحق الإلهية المباشر (Droit divin surnatural)

تلخص مضمون هذه النظرية فإن الحاكم وإن كان من البشر وليس له طبيعة إلهية اصطفى من الله ومنحه السلطة وخصه وحده بممارستها.

وأما نظرية الأخر هنا نظرية الحق الإلهية غير المباشر. (Droit divin providential) فهذه النظرية تبين أن الإختيار تم بواسطة الشعب، عن الإختيار يقع هنا بواسطة غير المباشر.

علينا أن نعرض دراسة هذه النظريات إلى النقاط الرئيسية التالية:

1 ـ النظرية التي تعتبر أن مصدر السيادة هو الله والميتافيزيقيا (ما وراء الطبيعة) أي (تيوكراسي نظرية السيادة الإلهية). واستناداً إلى هذه النظرية فإن سلطة السيادة نابعة من مشئية الله، والزعماء والحكام عليهم تنفيذ أوامر الله، وتتفرع عن هذه النظرية مذاهب ومدارس أخرى.

أ ـ المذهب الأول نظرية الحق الإلهية المباشرة تلخص مضمون هذه النظرية فإن الحاكم ـ وإن كان من البشر وليس له طبيعة إلهية ـ اصطفى من الله ومنحه السلطة وخصه وحده بممارستها[2].

---

(1) لإجل دراسة أكثر راجع في هذا المعنى الدكتور. ح الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار الشروق ص 58.

(2) الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق ص 46.

تتجلى سيادة الله من خلال شرح وتوضيح الشرائع السماوية التي تُبلّغ للناس عن طريق أنبيائه ورُسله. في هذه النظرية الخارقة للطبيعة (Doctrine du droit divain surnaturel). يقول صاحب هذا الاعتقاد: إن الله لم يخلق السلطة السياسية وحسب بل إنه نصّب أشخاصاً محددين وأوعز لهم بفرض هذه السلطة. هذا الفهم والانطباع عن السيادة الإلهية كان يتجسد على أرض الواقع من خلال إعطاء التاج والعرش للملوك والحكام من قبل المراجع الدينية. وهذا ما حصل بالنسبة للملوك الإيرانيين من الأسرة الساسانية ولملوك الدول الأوروبية حين كانوا يتسلمون السلطة من يد باباوات الكنيسة. لقد اعتنقت الكنيسة المسيحية هذه النظرية، ونادى القديسيون بأن الإرادة الإلهية هي مصدر كل سلطة على الأرض[1]. بما استخدمها ملوك فرنسا لتدعيم سلطانهم على الشعب، وخاصة لويس الرابع عشر ولويس الخامس عشر خلال قرن السابع عشر. وقد وصلت الأمور ببعضهم إلى اعتبار أنفسهم خلفاء للرسول ﷺ ومنفذين للأحكام الإلهية كالخلفاء العباسيين من بين الحكومات الإسلامية على سبيل المثال.

ب ـ المذهب الثاني: عرف بالمذهب اليزداني (Doctrine du droit providential) أو نظرية المشيئة والإرادة الإلهية، أو نظرية الحق الإلهية غير المباشرة، بناءً على هذه النظرية فإن بين البشر يؤمنون بالقدرة والمشيئة الإلهية الكاملة، ويعتبرون أن الله يشرف مباشرة على أعمالهم وأنهم يمارسون السلطة من خلال أوامره. فنظرية الحق الإلهية غير المباشرة تبين أن الإختيار تم بواسطة الشعب، ولكن بإرشاد وتوجه من

---

(1) الدكتور ثروت بدوي، التنظيم السياسية، الجزء الأول، النظرة العامة للنظم السياسية، القاهرة، دارالنهضة العربية، 1970ص 94.

الإرادة الإلهية، أي الإختيار يقع هنا بطرق غير مباشرة. وبالرغم من أن هذه النظرية أكثر تقدماً، إذ تقوم على أساس ديمقراطية تمثيل فقام الشعب باختيار الحاكم بنفسه، إلا أنها تجعله مسيّر لا مخيّر في هذا الاختيار[1].

2 ـ نظرية السيادة الفريدة أو السيادة المطلقة: ازدهرت وتطورت هذه النظرية من الناحية القانونية والحقوقية في القرن التاسع عشر . في هذا العصر واستلهاماً من أفكار واتل (wattle) وتأثراً بالفلاسفة والحقوقيين الألمان أمثال هغل (Hegel)، فون ساوينلي (Vonsavigni)، فون أيهرينغ (Voihring)، فقد أحرزت نظرية السيادة المطلقة تقدماً ملحوظاً في سبيل إثبات صفة الكمالية واللامحدودة لسيادة الحكومة ـ الدولة.

«بموجب هذه النظرية فإن جميع الصلاحيات السياسية تعود لشخص واحد يمتلك بسبب عوامل وراثية وذاتية المؤهلات والإمكانيات المناسبة لممارسة السلطة والقيادة، هذا الحاكم المطلق يعتبر أن جميع قدراته وسلطاته هي من صنع الله، وجميع القرارات والإجراءات التي يتخذها تكون بإرادة ومشيئة الله[2]». الحقوقيون الألمان يعتقدون بأن السيادة من اختصاص أهل السلطة والمؤهلين.

3 ـ نظرية سيادة الشعب: هذه النظرية ظهرت لأول مرة في بداية القرون الوسطى عن طريق المفكرين الكاثوليك أمثال سان توما آكن وأتباعه، وازداد اتساعها عبر الزمن بواسطة معارض النظام الملكي . في

---

(1) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق ص 36 و 37.

(2) دكتور سيد محمد هاشم، «القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية»، المجلد الثاني، الطبعة الخامسة، منشورات دادگستر، عام 2001، ص 2.

القرن السابع عشر أعطت مدرسة الحقوق الطبيعية والدولية أهمية أكبر لهذه النظرية، وتأثر بها كلاً من جان جاك روسو Jean - Jacques Rousseau. والموسوعة الفرنسية.

«نظرية سيادة الشعبية هي عبارة عن حالة، يكون فيها جميع أفراد المجتمع متساوون تلقائياً من أجل أن يلعبوا دوراً محورياً في تقرير مصيرهم»[1].

تتفق هذه النظرية مع نظرية سيادة الأمة فتجعل السيادة مملوكة لمجموع أفراد الشعب، ولكنها تختلف مع نظرية سيادة الأمة لأنها لا تنظر إلى هذا المجموع كوحدة لا تقبل التجزئة، وأن سيادة الشعب مستقلة عن الأفراد، وإنما تنظر إلى الأفراد ذاتهم وتقرر اشتراكهم فالسيادة بحيث تقسم بينهم بحسب عددهم، وكون لكل فرد منهم جزء من هذه السيادة .

وهذا ما عبر عنه روسو في عقده إلى الاجتماع بقوله «لو فرضنا أن الدولة تتكون من عشرة آلاف مواطن، فإن كل مواطن ملك جزءاً من عشرة آلاف جزء من السلطة ذات السيادة»[2]

وهكذا تخلص جوهرية نظرية السيادة الشعبية La souverainete Populaire فتجزئة السيادة على أفراد الشعب السادس فالدولة، أي الناخبين، بالتساوي بينهم ولذلك، فإن النتائج المترتبة على هذه النظرية تتعارض مع نتائج نظرية سيادة الأمة[3].

4 ـ نظرية سيادة الوطنية Théorie de la souveraineté nationale:

---

(1) د. سيد محمد هاشمي، مرجع سابق.

(2) j.j. ROUSSEAU. OP. cit. Livre III. Ch. I.

(3) الدكتور، عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق ص 58.

استنبطت نظرية السيادة الوطنية أو سيادة الأمة إلى جان جاك روسو، الذي أوضح في كتابه الشهير «العقد اجتماع» Le Contrat Socigl أن السيادة عبارة عن ممارسة للإرادة العامة La volonte general، وأنها ملك للأمة جمعاء، باعتبارها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها ـ وليست ملكاً للحاكم.

ولهذا، فإن سيادة الأمة La souverainete nationale وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة Indivisible، ولا يمكن التصرف فيها أم التنازل عنها، والأمة وحدها هي المالكة لها[1].

استنبطت هذه النظرة من قبل المجالس التأسيسية الثورة الفرنسية بين أعوام 1789 و1791[2]. وكان أول ظهور لهذه النظرية في المادة الثالثة من ميثاق حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 الذي صدر باعتباره مبدأ جديداً للسيادة الشعبية[3]. إذ نص إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة 1789 على أن «الأمة هي مصدر كل سيادة».

مناصري هذه النظرية يعتقدون أن السيادة تعود للأمة وليس لأي شخص من أفرادها على حده، والأمة هي كيان حقيقي منفصل ومستقل عن الأفراد الذين يشكلونها، لها شخصية اعتبارية واحدة تتمتع بالسيادة. يقول السيد هاشم بشأن هذه النظرية: نظرية السيادة الوطنية تخضع لحالة تكون فيها مختلف شرائح الأمة على شكل جسد واحد ذا شخصية اعتبارية مستقلة عن الأفراد المشكلين له، وأن يتمتع بقدرة عالية على

---

(1) jean Jacques ROUSSEAU, Le contrat cocial, paris, L. H. Livre II. Ch. I. et II.

(2) دكتور أبو الفضل قاضي مصدر سابق، ص 190.

(3) المادة الثالثة من ميثاق حقوق الإنسان: «أصل أي نوع من السيادة هو الشعب، ولا تستطيع أي هيئة أو شخص فرض سلطة لا تكون نابعة من الشعب».

تسيير شؤون وقضايا المجتمع . السيادة هي رأس السلطة والحكومة عبارة عن مجموعة عناصر وأدوات تُمارِس السلطة المذكورة من خلالهم.

وكما هو ملاحظ فإن نظرية السيادة الوطنية وما تحمله من مظاهر شكلية للديمقراطية، تكون عملياً سبباً رئيسياً في الحد من تدخل الأفراد في شؤون الحكومة والسلطة (من خلال إنتخاب أعضاء المجلس الوطني، ويقتصر حق التصويت على طبقة محددة من المجتمع[1].

الفقرة الثالثة: المفهوم الحقيقي للسيادة في القانون والإسلام:

بعد استعراض المسيرة التاريخية لأصل السيادة والمفاهيم المختلفة التي قدمها أصحاب الرأي بهذا الخصوص، وكذلك نظرية إبراز الحقائق الضرورية والملحّة في إطار الحكومة ـ الدولة، دعونا أيضاً نتعرف على استنتاجات لأفرير (Leferrier) والتعديلات التي قُدمِت بهذا الشأن من قبل جورج فيدل (Georges vedel) ربما استطعنا ترتيب الملامح والسمات العامة للسيادة بالطرق التالية

1 ـ السلطة الحقوقية (قانونية): وهنا لا تعني فقط القوة والقدرة المطلقة، بل إن هذه السلطة تكون في إطار النظام الحقوقي للمجتمع وقد خرجت منه وحصلت على اعترافه.

2 ـ منشأ ومبدأ: حيث إنه نتج عن السيادة نظام حقوقي، ومن الأفضل أن نقول بأنها أصل وأم ومنبع السلطات والقدرات حيث

---

(1) دكتور منوچهر طباطبائي مؤتمني، «القانون الدستوري»، الطبعة الأولى، ربيع 2001، ص 65.

إن القواعد والمقررات والقوانين تخرج منها، ومن ثم تم فرضها على الآخرين.

3 ـ غير مقيدة: لأنها لا تخضع للضوابط والقوانين الخارجة ولا لأي نوع من القواعد.

4 ـ عليا: أي أن جميع القوانين والقواعد تأتي بعدها بدرجة أدنى، أو بمعنى آخر السلطة التي لا سلطة أعلى منها . أما في عالم الحقائق فيمكن مواجهة مسائل وقضايا قد ترفض عملاً هذه المفاهيم والتصورات المطلقة . فعلى الرغم من أنه وطبقاً لرأي جورج سل (Georges Scell) «جوهر وأصل كل سلطة هو التسلط والاستبداد»، أو أن كل قوة سياسية ترغب بالتحكم والسيطرة على الداخل وكذلك التوسع في الخارج والسيطرة عليه، إلا أن التجربة أثبتت أنه مقابل التوجيهات التوسعية والسلطوية لأي قوة أو سلطة توجد قوى أخرى تكبح جماحها وتحول دون توسعها وسيطرتها .وكان مونتسكيو[1] على حق عندما أشار وبأسلوبه المشهور إلى هذه الحقيقة بأفضل تشبيه: «السلطة توقف السلطة»[2] أو «القوه توقف القوة».

إذا كانت المسحة قد قطعت بين الدين والدولة، وجعلت «ما لقصر لقصر وما لله لله» فإن الإسلام دين ودولة، عقيدة وشريعة، عبادة وسياسة[3]. كما قال الإمام الخمنداانتنا نفس ساستنا وساستنا نفس داننتنا.

---

(1) منتسكيو، شارل، روح القوانين، الكتاب الحادي عشر، الفصل السادس. ترجمة علي أكبر مهتدي، مركز دار النشر طهران، سنة 1970 ص110.

(2) دكتور أبو الفضل قاضي، نفس المصدر، ص 198 ـ 197.

(3) الدكتور عبدالغني بسيوني عبد الله، نظرية الدولة في الإسلام، الدار الجامعية بيروت ـ لبنان سنة 1986 ص 56.

فالقرآن الكريم هو دستور الدولة الإسلامية، وسنة الرسول والأئمة طاهرين ﷺ قانونهم الواجب التطبيق. إذ يقول الله سبحانه في كتابه الشريف: ﴿يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ﴾[1].

وقول الرسول العظيم في حديثه الشريف: «إني تارك فيكم ثقلين كتاب الله وعترتي».

ولقد قام نظام الخلافة والإمامة والولاية في الإسلام على أساس أنه رئاسة عامة في أمور الدين وشؤون المسلمين في الدنيا نيابة عن النبوة عن إمام العصر (عج)، حيث تولى الخلافة والنائب الإمام حراسة الدين وسياسية الدنيا. كون مبدأ سيادة القانون ضمانة هامة من ضمانات خضوع الدولة للقانون، وهو عن أن السلطة التنفيذية ملتزمة في كل ما تتخذه من أعمال وما تتبعه من إجراءات للقانون الصادر عن السلطة التشريعية. فإن المبدأ عن خضوع السلطة التنفيذية في ممارستها لوظائفها للسلطة التشريعية، بحيث لا تقدم على تصرف من التصرفات إلا تنفذاً للقانون أو بمقتضى القانون[2].

أولاً: السيادة والمساواة أمام القانون: من أهم خصائص وسمات المجتمع الإنساني المبني على أساس حضاري هو سيادة القانون. حيث إنه في المجتمع الذي لا يحكمه القانون تكون فيه حرية المجتمع الإنساني بما تحمله هذه الكلمة من معنى غير مراعاة . حتى أن الحيوانات التي لا تملك شعوراً إنسانياً تراعي وبشكل غريزي قانون طبيعتها، ولهذا لا يمكن مشاهدة أي خلل في نظامها الحيواني.عندما

(1) سورة النساء، الآية 59.

(2) الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق ص 132.

كان على الدولة أو الدول التعايش مع بعضهم البعض والتمتع بالسيادة الكاملة وعدم التعرض لسيادة الآخرين فإن عليهم مراعاة مجموعة من القواعد والقوانين والمبادئ التي تلزمهم باحترام سيادة بعضهم البعض.

وبهذا الخصوص قول الإمام علي ﷺ «لا بد للناس من أمير برٍ(مؤمن) أو فاجر»[1]. وبناء على ما تقدم فإن أبسط ما يجب أن يتوفر في المجتمع البشري هو وجود تنظيمات تدير وتوجه المجتمع والتي لا يمكن لها أن تكون بدون قانون يتم احترامه.

لقدا أوضح القرآن وبشكل مفصل القواعد والأسس المتعلقة بمسألة السيادة والمبادئ السياسية للحكومة والأهداف والمراجع القانونية ومؤهلات الحكام ورجال الحكومة ومسؤوليتهم، بالإضافة إلى وظائف عامة الشعب في المجتمع السياسي الإسلامي.

لم تم التطرق في القرآن للنظام الملكي أو الأرستقراطي أو الجمهوري أو العسكري أو البرلماني، لكنه بين بشكل واضح وصريح خصائص وسمات الأنظمة الاستكبارية والطاغوتية وضرورة النضال ضد جميع أنواع الاستبداد والظلم والغطرسة والاحتكار وانتهاك الحريات الإلهية التي فطر الله الإنسان عليها، وكذلك السيادة التي كانت تُفرض عن طريق تقييد الناس والخضوع الأعمى للشعب وعبادة غير الله.

يفتتح القرآن الكلام أثناء وصفه رسالة الأنبياء بالحديث عن المواجهات التي كانت تحدث بينهم وبين حكام ذلك الزمن، وعن رفضهم للقوى الاستكبارية والاستبدادية والذي كان لا بد أن يتزامن مع

---

(1) علي نقي فيض الإسلام، نهج البلاغة، منشورات فيض الإسلام، رستم خاني الطبعة السابعة، 1997.

نيلهم السلطة السياسية بعد تحرير الناس من نير المستكبرين والطغاة، وهذا كله كان يعد جزءاً لا يتجزأ من تاريخ حياة الأنبياء .وأساساً يعدّ تحرير الناس من دوامة العبودية التي كان يفرضها الحكام، وإقامة العدل والقسط بينهم من أهم الأهداف التي يؤكد عليها القرآن ويذكرها لِرُسله. ومن البديهي أن لا يتحقق هذين الهدفين قبل أن تحل حكومة صالحة محل هؤلاء المستكبرين الطغاة والمفسدين الفاسقين[1].

ثانياً ـ رؤية الإسلام للسيادة: تم وضع القوانين الإسلامية من أجل إدارة النظام الاجتماعي، السياسي، العسكري، الاقتصادي، و. . . إنه لمن غير الممكن العمل بهذه القوانين والإجراءات قبل تشكيل الحكومة والدولة.

بلا شك فإن الإسلام ليس فقط مجموعة رسوم دينية وإرشادات أخلاقية جامدة بإمكان كل شخص ممارستها بمفرده في منزله أو دور عبادته، بل إن الإسلام عبارة عن نظام اقتصادي متكامل ونظام اجتماعي شامل ومركز مدني وجزائي دُولي، ومع كل هذا فلا يمكن تطبيق هذه الأمور على أرض الواقع من دون وجود الحكومة الإسلامية. هل يعقل أن تُشرَّع هذه القوانين دون أن توجد سلطة تنفيذية أو أي سلطة أخرى تأخذ على عاتقها مسؤولية تنفيذها؟ وبالتأكد فالقانون وحده لا يستطيع أن يقود المجتمع نحو النظام[2].

القانون في المجتمع الإسلامي يجب أن يكون شاملاً وعامّاً وبلا

---

(1) عباس علي، عميد زنجاني «الفقه السياسي» مركز النشر أمير كبير، عام 1988، الجزء 2، ص 168 و 169.

(2) جعفر سبحاني، «أسس الحكومة الإسلامية» مركز النشر توحيد، قم، عام 1992، ص 26.

أي تمييز، وأن تُصان حقوق الأفراد، ويتساوى الجميع أمام القانون.

حكومة الإمام علي ﷺ العادلة كانت نموذجاً شاملاً لتساوي القانون في المجتمع الإسلامي، حيث إن هذا السيد العظيم أوضح لأخيه عقيل الذي أراد الحصول على حصة أكبر له من بيت المال، وذلك من خلال تسخين قطعة من الحديد على النار أعطاه أياها بيده، أن عدم المساواة والإنصاف في القانون هو كاللعب بنار جهنم.

في الإسلام أيضاً يتساوى خليفة المسلمين حتى ولو كان معصوماً مع الآخرين أمام القانون «هناك حادثة في التاريخ رُويت عن الإمام علي ﷺ عندما كان الإمام علي ﷺ حاكماً في ذلك الوقت وحكومته كانت ممتدة من الحجاز إلى إيران ومناطق أخرى من العالم، وكان يتم تعين القضاة من قبله مباشرةً، استدعى القاضي الإمام علي ﷺ مع شخص يمني من نفس الدولة في قضية نشأت بينهما في الوقت الذي كان فيه القاضي أحد أتباع الإمام علي ﷺ، فدخل الإمام ﷺ مع القاضي ولما أراد القاضي أداء الاحترام لسيده، قال الإمام ﷺ: لا تحترم أحداً في القضاء، يجب أن أكون متساوياً معه، ومن ثم حكم القاضي لغير صالح الإمام ﷺ، فاستقبل أمير المؤمنين الحكم بصدر رحب وقبله»[1].

«في النظام الذي أخذ بولاية الفقيه يتساوى ولي الفقيه أيضاً أمام القانون مع جميع أبناء المجتمع، وإذا ما أصدر حكماً فإنه الشخص الأول الذي يجب أن يخضع له، وإلا فإنه سيحيد عن مبدأ المساواة والعدالة وبالتالي سيفقد المؤهلات اللازمة لولاية الفقيه»[2]. الرسول

---

(1) الإمام خميني، صحيفة نور، ج 10، ص 168 و 169.

(2) محمد صادق شريعتي، «دراسة فقهية وحقوقية لمركز الدراسات والبحوث الإسلامية، منشورات بوستان كتاب، قم، الطبعة الأولى 2001، ص 203.

الأكرم ﷺ قال: «كلكم من آدم وآدم من تراب، لا فضل لعربي على أعجمي إلا بالتقوى» وأيضاً قال سيدنا محمد ﷺ في خطبة الوداع: «لا فضل لعربي على أعجمي ولا لأعجمي على عربي ولا لأحمر على أسود ولا لأسود على أحمر إلا بالتقوى، إن أكرمكم عند الله أتقاكم»[1].

القرآن الكريم خاطب هنا جميع الراشدين دون تفضيل شخص على آخر. على سبيل المثال: ﴿مَنْ عَمِلَ صَالِحًا مِّن ذَكَرٍ أَوْ أُنثَىٰ﴾[2] ﴿وَاذْكُرُوا نِعْمَتَ اللَّهِ عَلَيْكُمْ﴾[3]. ﴿يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُم مِّن ذَكَرٍ وَأُنثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۚ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِندَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ﴾[4].

وبناءً على ذلك فإن إعطاء المسؤوليات يجب أن تكون على أساس المؤهلات. قول القرآن الكريم في هذا الخصوص: ﴿كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ﴾[5]. وطبقاً لهذه الآية الشريفة فإن الشخص إذا لم يستثمر إمكاناته فإنه لن يصل إلى أهدافه. وهذا عن عدم المساواة في إعطاء المسؤوليات ولأجل هذا السبب قول النبي الأكرم: «إن الرئاسة لا تصلح إلا لأهلها»[6]، وفي مكان آخر قول الرسول الكريم ﷺ: «من عمل على غير علم كان ما يفسده أكثر مما يصلحه»[7].

---

(1) السنن الكبرى، ج 7، ص 133.

(2) سورة النحل، الآية 25.

(3) سورة آل عمران، الآية 103.

(4) سورة الحجرات، الآية 13.

(5) سورة المدثر، الآية 38.

(6) أبو جعفر محمد بن يعقوب الكليني، الأصول من الكافي، الطبعة طهران بدون تاريخ، ج 1، ص 47.

(7) أبو جعفر محمد بن يعقوب الكليني، نفس المرجع، ص 45.

الإمام الصادق ﷺ قول: العامل على غير بصيرة، كالسائر على غير الطريق لا تزده سرعة السير إلا بعداً[1].

إن العلم والكفاءة والحنكة والخبرة والأهلة والمهارة والعدالة والتقوى تشكلان شرطاً أساسياً للحصول على منصب معين وأيضاً هذه الشروط يجب أن تتوفر في الأشخاص الذين ينتخبون كممثلين عن الشعب ومكلفون بالدفاع عن الحقوق الشرعية للشعب، كما أن الله يشير إلى هذا الأمر في القرآن الكريم بقوله: ﴿فَسْئَلُوٓا۟ أَهْلَ ٱلذِّكْرِ إِن كُنتُمْ لَا تَعْلَمُونَ ﴿٤٣﴾﴾. لذلك فإن إيداع مسؤولية وإدارة الأمة بيد أشخاص غير أكفاء هو في حقيقة الأمر بمثابة إفساد للعمل، ولهذا السبب عرفوا السيادة على النحو التالي: «إداع المسؤولية بعهدة شخص كفؤ».

نادى الإسلام بالمساواة، كمبدأ أساسي من المبادئ المتقادم عليها، وإقام دولة جديدة تتساوى فيها الناس أمام أحكام الشرعية، وفي ساحة القضاء، وفي ممارسة حقوقهم.

وحرياتهم، وأمام التكاليف والأعباء العامة، بلا تفرقة بسبب الأصل أو اللون أو الجنس أو اللغة، في عصر لم يعرف الناس فيه غير نظام الطبقات وغير التفرقة والتمييز بين الناس. ووجد مبدأ المساواة هو القرآن الكريم كما قال سبحانه وتعالى: ﴿يَٰٓأَيُّهَا ٱلنَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَٰكُم مِّن ذَكَرٍ وَأُنثَىٰ وَجَعَلْنَٰكُمْ شُعُوبًا وَقَبَآئِلَ لِتَعَارَفُوٓا۟ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِندَ ٱللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ﴾[2].

---

(1) أبو جعفر محمد بن يعقوب الكليني، نفس المرجع، ص 44.

(2) سورة الحجرات، الآية 13.

المبحث الثاني
السيادة في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية

الفقرة الأولى: أسلوب ممارسة السيادة الوطنية والمشاركة الشعبية

لا يعترف دستور الجمهورية الإسلامية بالتعاريف والتفاسير التي قدّمتها الدول الشرقية والغربية حول السيادة .ويعرض الدستور في بنود مختلفة تعريفاً للسيادة كسيادة الله الكاملة على الوجود، وسيادة الشعب، وولي الأمر أو الإمام (الولي الفقيه).

القانون الدستوري الإيراني يعرف السيادة بمفهومها الإسلامي. حيث إن الحاكم والمالك المطلق في الإسلام هو الله. فالله حاكم والبشر عبيده، تقول المادة 65 من الدستور في هذا الخصوص: «السيادة المطلقة والكاملة على الكون والإنسان هي لله، والله هو الذي عين الإنسان مسؤولاً عن مصيره الاجتماعي، ولا يمكن لأحد سلب هذا الحق الإلهي من الإنسان أو أن يضعه في خدمة مصالح شخص أو مجموعة معينة.والشعب يمارس هذا الحق عبر الوسائل والطرق التي سيأتي على ذكرها في الفقرات القادمة»[1].

اللمسة الفنية الخاصة التي يتميز بها نظام الجمهورية الإسلامية تتمثل بالجهد الذي بذل من أجل إدماج وإدغام السيادة الالهيه والوطنية مع بعضهم البعض، حيث جاء في الفصل الخامس من الدستور وتحت

---

(1) دكتور سيد جلال الدين مدني، المرجع السابق، صفحه 140.

عنوان سيادة الشعب والسلطات الناجمة عن تلك السيادة الكاملة على الكون والإنسان هي لله. فلخالق الكون من الناحية الوجودية سيادة وسلطة على جميع مخلوقاته، حيث تمت الإشارة إلى هذه المسألة في آيات كثيرة من القرآن الكريم يمكن الإشارة إلى بعض منها كالآية 26 من سورة آل عمران ﴿قُلِ ٱللَّهُمَّ مَٰلِكَ ٱلْمُلْكِ﴾ وأيضاً الآية الثانية من سورة الحديد ﴿لَهُۥ مُلْكُ ٱلسَّمَٰوَٰتِ وَٱلْأَرْضِ﴾. فسيادة الله وحكمه هي سيادة أبدية وأزلية، وغير مقيدة ﴿وَلَمْ يَكُن لَّهُۥ شَرِيكٌ فِى ٱلْمُلْكِ﴾ وآيات أخرى من هذا القبيل يمكن العودة إليها . أما الإرادة والمشيئة الإلهية فقد تمت على هذا الأساس حيث إن الإنسان في هذا العالم يملك حق الاختيار والحرية. ولهذا فالإنسان يستطيع تحقيق السيادة الإلهية عن طريق سن القوانين وتشريعها وإن أفضل هذه القوانين والإجراءات هو دين الإسلام الذي أبلغ للناس عن طريق رسول الله محمد ﷺ.

الإنسان مخير في قبول التدابير والقوانين التي شرعها الله .﴿فَذَكِّرْ إِنَّمَآ أَنتَ مُذَكِّرٌ ﴿٢١﴾ لَّسْتَ عَلَيْهِم بِمُصَيْطِرٍ ﴿٢٢﴾﴾[1] ﴿إِنَّا هَدَيْنَٰهُ ٱلسَّبِيلَ إِمَّا شَاكِرًا وَإِمَّا كَفُورًا﴾[2].

بالإضافة إلى إبلاغ أحكام وقوانين السيادة الإلهية من خلال الرسائل السماوية ـ فإنها كانت تتجسد في شخصية الأنبياء وتنتقل إليهم، وهذا ما يمكن مشاهدته في أسس ومبادئ العقيدة الإسلامية حيث إن الله وهب سيادته وحاكميته لرسوله محمد ﷺ .﴿ٱلنَّبِىُّ أَوْلَىٰ بِٱلْمُؤْمِنِينَ مِنْ أَنفُسِهِمْ﴾[3] والرسول بدوره كان ينقلها إلى أوصيائه (من وجهة نظر الشيعة).

---

(1) سورة الغاشية، الآيتان 21 و 22.

(2) سورة الدهر، الآية 3.

(3) سورة الأحزاب، الآية 6.

لقد تم الأخذ بعين الاعتبار إرادة وتطلعات كافة الشعب الإيراني أثناء تأسيس الجمهورية الإسلامية كافة، حيث إن الاستفتاء العام الذي جرى في العاشر والحادي عشر من أذار عام 1979 عكس وجهة نظر ايجابية وحاسمة من قبل الناخبين هيأت الظروف المناسبة لقيام نظام الجمهورية الإسلامية.

لمبدأ السيادة الوطنية أهمية بالغة جداً تصل إلى درجة أن إسلامية النظام تقوم على أساسه، وكذلك لا يمكن تقييد سيادة وتسلط الإرادة العامة بحدود معينه. الشيء الوحيد الذي يمكن أن يلعب هذا الدور ويضع قيوداً لها هو إرادة الشعب العامة وتطلعاته. كما أن هذه الإرادة العامة والتطلعات المشتركة، والتي هي جزء من الأسس الفكرية والثقافية، تعتبر بمثابة اللبنة الأساسية لتشكيل الدولة والمجتمع والذي يتعهد برعايتها.

وهنا يطرح السؤال التالي: هل يمكن لمبدأ السيادة الوطنية أن يكون قاعدةً من أجل التغيير والتطوير في بنية نظام الجمهورية الإسلامية، أم أنه بعد قيام وإرساء دعائم الجمهورية الإسلامية لن يستطيع نظام سياسي آخر فصل إسلامية النظام عنه؟ وكما أسلفنا سابقاً فإن قيام نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية قد جاء استناداً لرأي الأغلبية الساحقة من الشعب الإيراني، وإذا ما استمرت هذه الأغلبية في الأصوات فإن النظام سيبقي مستقراً. أما في حال تبدل وتغير الظروف فلابد من نظام آخر يحل محله، ويتمتع بنفس السلطة والصلاحيات حتى يتمكن من تثبيت نظام آخر. وهذا ممكن فقط في حالة حدوث مستجدات وتغييرات جذرية في أفكار واعتقادات الشعب تؤدي في النهاية إلى بناء مجتمع جديد على

أساس مبادىء أخرى، ولكن يترتب على هذا الأمر انعكاسات سياسية واجتماعية . وهذا لا يمكن إدراجه في إطار النصوص الحقوقية ومن أهمها الدساتير، وحتى في الدساتير يتم الإعلان عن مواد ومبادئ لا تقبل التغيير.

وفي دستور الجمهورية الإسلامية أيضاً تم مَنع إجراء أية إصلاحات أو تغييرات ذات مضمون مبدئي أو أساسي ترتبط مباشرة بإسلامية النظام والجمهورية أو أمور أخرى من هذا القبيل[1].

اولا - طرق ممارسة السيادة

ممارسة السيادة الوطنية تتطلب مشاركة الشعب، وقد حدد الدستور عدة أساليب وطرق من أجل هذه المشاركة وهي «حقوقية، اجتماعية، سياسية»[2].

1 - **من الناحية الحقوقية (القانونية):** حيث إن مشاركة الشعب تبرز من خلال العودة إلى أصوات الناخبين من أجل تثبيت وإقرار نظام الجمهورية الإسلامية[3] وكذلك إقرار الدستور وإعادة النظر بمبادئه[4]. وكذلك تبرز من خلال انتخاب أعضاء مجلس خبراء القيادة والذي مهمته اختيار القائد وتحديد مدى قدرته على الاستمرار بالقيادة[5]، انتخاب أعضاء مجلس الشورى الإسلامي

---

(1) المادة 177 من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

(2) دكتور محمد هاشمي «القانون الدستوري الإيراني، المجلد الثاني، الطبعة الخامسة، الصفحة 5.

(3) المادة الأولى من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

(4) المادة 177 من الدستور.

(5) المادة 107 و 108 من الدستور.

من أجل تشريع القوانين[1]، انتخاب أعضاء المجالس المحلية[2]، وكذلك انتخاب شخص ما كرئيس للجمهورية[3].

2 ـ من الناحية السياسية: يساهم الشعب في القضايا والمسائل السياسية والاجتماعية وذلك من خلال تشكيل الأحزاب السياسية والجمعيات والاتحاديات المختلفة[4]. هذا الأمر بإمكانه أن يشكل أداة فاعلة من أجل جذب المشاركة العامة للشعب. وكذلك تتمتع الأقليات الدينية المعترف بها بالحرية الكاملة بشرط أن لا تنتهك مبادىء وأسس الاستقلال، الحرية، الوحدة الوطنية، المعايير الإسلامية ومبدأ الجمهورية الإسلامية، وعلى هذا الأساس فإن تعبئة وتنظيم الحضور العفوي لجماهير الشعب في الساحة السياسية، يعطيهم فرصة أكبر من أجل ممارسة السيادة وذلك من خلال المنافسة الحزبية.

3 ـ من الناحية الاجتماعية: تُشكل الدعوة إلى الخير، الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[5] ثقافة عامة وتوجيه لجميع الأفراد فيما يخص علاقاتهم ببعضهم وكذلك بالنسبة لعلاقتهم بالأجهزة الحكومية. ويمكن الاستفادة من هذا الأمر على نطاق واسع، وذلك من خلال استثمار الصحافة ووسائل الاتصال. أما عندما يتم التطرق للسيادة الوطنية فإنه يؤخذ بعين الاعتبار حق اتخاذ

---

(1) المادة 58 و 62 من الدستور.

(2) المادة 100 من الدستور.

(3) المادة 114 من الدستور.

(4) المادة 26 من الدستور.

(5) المادة 8 من الدستور.

القرار النهائي . وهنا يطرح السؤال التالي: هل يملك الشعب أو ممثليه حق اتخاذ القرار النهائي واستحقاقاته أم أن الأمر سيحظى باهتمام من نوع آخر؟ هذا ما سوف تتم الإجابة عليه في الفصول التالية من هذا الكتاب.

ثانياً - نماذج عن ممارسة السيادة الشعبية في الجمهورية الإسلامية:

بما أن دستور الجمهورية الإسلامية يعتبر أن المسؤولية المشتركة لجميع أبناء الشعب في إدارة شؤون الدولة واختيار المسؤولين ولو بدرجات مختلفة هي سيادة شعبية فإنه يكون بذلك قد أوضح، وبطرق ووسائل مختلفة، تلك السيادة.وهو يُشير بشكل واضح إلى التأثير المباشر للشعب في عملية السيادة وفي إدارة شؤون الدولة، حيث إن رجال الدولة ومسؤولي الحكومة يعملون بإيحاء من الإرادة الشعبية وضمن المعايير الإسلامية. وبهذا الوصف تكون الجمهورية الإسلامية قد أقرت بسيادة الشعب.

الجمهورية الإسلامية تؤمن في إطار العقيدة الإسلامية بحرية البشر في اختياراتهم، ولكن في إطار الفقه والأحكام الشرعية. فقد تم منح حق الانتخاب والترشيح لأفراد المجتمع بناء على أولويات خاصة، وتعتبر أن جميع أفراد المجتمع قاطبة بمن فيهم المرأة والرجل مؤهلين في سن تكون أبكر من المتعارف عليها في دول أخرى.

السيادة الوطنية في بعدها الخارجي تعني الأمة التي من خلال علاقاتها بالأمم الاخرى تملك حق تقرير مصيرها بنفسها وتمارس هذه السيادة داخل البلد بشكل مباشر وغير مباشر وذلك عن طريق السلطات

الثلاث التي هي تحت إشراف القيادة[1]، ومن بين الأمثلة على ممارسة السيادة الوطنية:

1 ـ إعلان نظام الجمهورية الإسلامية نظاماً جمهورياً للدولة الإيرانية وذلك بعد نجاح الاستفتاء العام الذي أجراه الشعب في أذار من عام 1979 وقبولهم لمشروع الإمام الخميني القاضي بتأسيس الجمهورية الإسلامية.

2 ـ انتخاب أعضاء مجلس الخبراء كخطوة أولى والذي أخذ على عاتقه مسؤولية وضع وتنظيم الدستور.

3 ـ إقرار المبادىء العامة للدستور في الاستفتاء الذي جرى في ديسمبر (كانون الأول) من عام 1979 مع الاحتفاظ بحق إعادة النظر فيه، وذلك بناء على تنظيم استفتاء عام.

4 ـ المظهر الآخر من مظاهر السيادة الوطنية هو انتخاب أعضاء مجلس خبراء القيادة الذي تمت الإشارة إليه في المادتين 107 و108 من الدستور . حيث إنه وبهذا الشكل ينتخب الناس مباشرة أعضاء مجلس الخبراء، وهؤلاء بدورهم يقومون في إطار الدستور بانتخاب القائد وفقاً للشروط المحدودة لذلك، واستناداً إلى ذلك يكون انتخاب واختيار القائد بشكل غير مباشر من قبل الشعب.

5 ـ انتخاب أعضاء مجلس الشورى الإسلامي بصفتهم منتخبين مباشرة

---

(1) دكتور سيد جلال الدين مدني «القانون الدستوري والمؤسسات السياسية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، الطبعة السادسة، عام 2001، مركز منشورات پايدار، الصفحة 149 ـ 148.

من قبل الشعب، وقرارات هذا المجلس هي التي تُحدد تفاصيل وعنوان القانون، وللناس حق المشاركة في هذه الانتخابات كل أربعة أعوام.

6 ـ يتم انتخاب رئيس الجمهورية طبقاً للدستور بالاقتراع المباشر من قبل الشعب.

بعد أن تمت الإشارة إلى النقاط التي تتم فيها ممارسة السيادة واتخاذ القرار النهائي والحاسم من قبل الشعب، نرى أنه لا يتم عملياً اتخاذ القرار من قبل الشعب، وخاصةً في المسائل التي تتعلق بحق السيادة الوطنية[1] وممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث إن الأمر عندما يتعلق بالتشريع لا يملك أعضاء مجلس الشورى الإسلامي حق وضع القوانين بشكل مستقل أي أنهم لا يستطيعون سن القوانين، والسلطة الوحيدة للتشريع في الجمهورية الإسلامية الإيرانية هي مجلس الشورى الإسلامي ولكن ليس لهذا القانون أي اعتبار رسمي إذا لم يوافق عليه مجلس صيانة الدستور. هذا التشريع يجد في كثير من نقاطه ارتباطاً مع مبادئ الإسلام والأحكام الشرعية، حيث إن أعضاء مجلس صيانة الدستور يعتقدون بأنه يجب إلحاقه بقانون مجلس الشورى الإسلامي، وفقهاء مجلس الصيانة هم أنفسهم الذين يعلنون القرار النهائي. وفي حال حدوث بعض المماطلة في هذا الموضوع فإن ممارسة السيادة في مسألة التشريع تكون بشكل مشترك بين أعضاء مجلس الشورى وفقهاء مجلس صيانة الدستور المعينين من قبل مرشد الثورة، وفي القضايا التي تكون محل خلاف بين مجلس الشورى الإسلامي ومجلس

---

(1) الفصل الخامس من الدستور.

صيانة الدستور، وتشبث المجلس برأيه فإنه في هذه الحالة لا يكون رأي أعضاء مجلس صيانة الدستور حاسماً ويجب متابعة هذا الأمر في مجلس تشخيص مصلحة النظام الذي بدوره يبت بالموضوع ويحسمه. وكذلك لتعيين شخص منتخب من الشعب رئيساً للجمهورية فإن الأمر يحتاج إلى توقيع مرشد الثورة حتى يتمتع بسلطة تنفيذية. النقطة التي يتم التركيز عليها هي بما أن التشريع يعتبر أهم وظيفة تقوم بها أي حكومة فلابد من تنظيمه بشكلٍ ما ليكون في متناول يد النواب المنتخبين من قبل الشعب، ولتحقيق هذا الهدف لا بد من منح النواب صلاحيات أوسع مما هي عليه.

ولتشريع القانون أهمية بالغة بحيث تصبح مساحة سن القوانين بالنسبة لممثلي الشعب أوسع من حدودها الحالية، بحيث تكون على شاكلة ما كان يتمتع به أعضاء مجلس الخبراء بداية، حيث إنهم كانوا وبشكل مستقل يحددون المبادئ الأساسية باعتبارها أسس ومبادئ النظام التي تستحوذ على تأييد الإسلام، ويجب أن يتمتع هؤلاء الأعضاء أيضاً بنفس الحق والصلاحية، وكذلك يجب وضع القوانين والتشريعات الأولية والثابتة للإسلام في دائرة مبرمجة تدار من قبل مسؤول مجلس إفتاء الأمور الاجتماعية حتى يتم بناء نظام للرقابة . كذلك فإنه كلما حاز النواب على كفاءات وخبرات أكثر كلما تمتعوا بحق اتخاذ القرار النهائي في تحديد وتعيين مصالح النظام من عدمها. وفي غير ذلك فإنه سوف يتم تجاهل ممارسة السيادة عن طريق مجلس الشورى الإسلامي.

إن السبب الرئيسي لوجود هكذا أمر في دستور الجمهورية الإسلامية هو دخول مبدأ ولاية الفقيه المطلقة[1] إلى مبادئه الأساسية والذي يعتبر أن جميع السلطات خاضعة لإرادة وسيادة ولي الأمر وإمام

---

(1) المادة 75 من الدستور.

الأمة وليّ الفقيه. ومع إقرار نظام الجمهورية الإسلامية حصل الدستور على تأييد عامة الشعب ولم يتم فرض شروط خاصة في مجال التشريع وسن القوانين العادية.

الفقرة الثانية: المبادئ الأساسية للسيادة في الجمهورية الإسلامية الإيرانية

اولاً: المبادئ العقائدية:

في جميع أنظمة العالم تقريباً تمت مراعاة مجموعة من المبادئ وقد تم الاعتراف بهذه المبادئ في الدستور باعتبارها قاعدة أساسية للسيادة. وفي الجمهورية الإسلامية الإيرانية تُشكل هذه القاعدة مجموعة من المبادىء المذهبية الدينية. «لأن قيام الجمهورية الإسلامية الإيرانية كان على أساس الأعتقادات القديمة للشعب (حكومة الحق والعدل والقرآن)[1]. وكذلك الإدارة الحياتية لهم تكون بناء على تلك الأسس والقواعد المذهبية»[2].

هذه الأسس المذهبية هي عبارة عن: الإيمان بالإله الواحد، الإيمان بالنبوة والميعاد (اليوم الآخر) والعدل والإمامة وأخيراً الإيمان بالكرامة والحرية كتوأمين ملازمين لعمل الإنسان ومسؤولياته.

أ ـ **الإيمان بالله الواحد**: المادة الثانية من الدستور وفي أثناء جدولتها لأسس نظام الجمهورية الإسلامية وضعت الإيمان بالإله الواحد (لا اله إلا الله) في المقام الأول واعتبرت السيادة والتشريع من

(1) صحيفة نور، المجلدات 2 حتى 5 صفحات مختلفة.

(2) الدكتور سيد محمد هاشمي، «القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية، المجلد الأول، دار النشر ميزان، الطبعة الرابعة، ربيع 2003، الصفحة 92.

اختصاصه وأشارت إلى ضرورة الخضوع والتسليم له، وأن جميع القوانين السائدة في النظام الكوني هي عبارة عن مظهر من مظاهر إرادته وحكمه، ولا يوجد شيء مستقل عنه، لا شيء مثله، هو واحد لا نظير له ولهذا السبب تمت الإشارة وبشكل صريح إلى مبدأ الإيمان بالإله الواحد وذلك في بداية المادة الثانية من الدستور. وعلى هذا الأساس فإن للسيادة في الجمهورية الإسلامية سلسلة مراتب أعلاها هي سلطة الله عز وجل. وهذه السلطة التي تعد أساس ومنبع كافة السلطات القانونية هي سلطة مطلقة وكاملة ﴿لَهُ مُلْكُ السَّمَٰوَٰتِ وَٱلْأَرْضِ﴾، وإن هذا المبدأ الإيماني يحمي الإنسان ويحفظه من أي أذى[1]. إن كافة القوانين والعلاقات البشرية تشير إلى أن العالم قد قام على أساس منظم وقانوني وأن كل ما هو موجود خلق بأمر من الله. وبالنسبة للسيادة في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، فإن المبادىء العقائدية والإيمان بالإله الواحد والنبوة والمعاد والعدل والإمامة وكذلك الإيمان بالكرامة والحرية كتوأمين ملازمين لعمل الإنسان ومسؤولياته تُعد أساساً للسيادة بحيث إنها اختلطت وامتزجت بكافة فعاليات البلاد ومؤسساته[2].

المبدأ الثابت في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية هو التوحيد.

---

(1) دكتور علي وفادار «القانون الدستوري والتطورات السياسية» منشورات شروين الطبعة الأولى والثانية: 1995، 1998 ص452.

(2) د ـ علي وفادار يشير: إن دستور الجمهورية إسلامية قد مازج بين المبادئ والعقائدية وكافة مؤسسات وفعاليات الدولة بحيث إنه أعطى في النهاية الإيمان بالله الواحد والنبوة والإمامة والمعاد باعتبارها مبادئ عامة، الدور الرئيسي والمبدئي لتقرير مسيرة حياة الشعب ووضعها في صدر أولوياته. لقد نصب المادة الثانية من دستور الجمهورية الإسلامية على الإيمان بالله الواحد الذي يجعل الجمهورية الإسلامية تنظر إلى العالم من منظار إلهي بحت وبالتالي تريد تنظيم علاقات أفراد المجتمع على هذا الأساس.

وهنا تنظر السيادة إلى العالم نظرة إلهية بحتة. واستناداً إلى هذا فإن الدستور يستطيع باتحاد البشر جميعاً في قلعة الإيمان بالتوحيد أن يبني مجتمعاً قرآنياً مثالياً تكون فيه السيادة من أجل توطيد أواصر التضامن والاتحاد وترسيخ المسار الإلهي وتطوير القدرات والإمكانات التي وهبها الله. القبول بحكم الله يعني أنه يجب رفض حكم وسيادة المستكبرين والظالمين في هذا العالم وكذلك المستبدين في الأرض، والحكومة يجب أن تعين وتسير من خلال الأحكام الالهيه .﴿وَلَقَدْ بَعَثْنَا فِي كُلِّ أُمَّةٍ رَسُولًا أَنِ اعْبُدُوا اللَّهَ وَاجْتَنِبُوا الطَّاغُوتَ﴾.

إن الهدف الأساسي من إرسال الأنبياء وبعثهم هو إطلاع الناس وإبلاغهم بحكم وسيادة الله، وأن يعبدوا الله، وأن يجتنبوا سيادة الطاغوت، حيث إن مبدأ التوحيد والإيمان به يشكل أساس الحكومة الإسلامية.

ب ـ الإيمان بالنبوة (الوحي الإلهي عن طريق الرسل): المبدأ الثاني في نظام الجمهورية الإسلامية، والذي يعتبر في الحقيقة أساس السيادة وتم إقراره في الدستور هو الإيمان بالوحي الالهي ودوره الرئيسي في شرح وتوضيح القوانين.

وهذا الأساس يعطي لنظام الحكومة الإسلامية أفضلية على الأنظمة الأخرى وذلك من عدة أبعاد، حيث إن أكثر الأنظمة الحكومية الحالية ترى أن تشريع القانون يجب أن يكون فقط على أساس الميول والتوجهات العامة، على الرغم من الوجود الخفي لإرادة شخص أو مجموعة أشخاص والتي تلعب دوراً أساسياً في التشريع، لكن الإسلام يعتبر أن التشريع هو من اختصاص السيادة الإلهية والتشريع هو من أصل الذات الإلهيه. كذلك النبوة تكون من خلال سيادة القوانين الإلهية لأن

الأنبياء أرسلوا من أجل التبليغ بالرسالة عن طريق الوحي حتى يرشدوا البشر إلى طريق الكمال[1].

البند الثاني من المادة الثانية للدستور تعتبر أن الجمهورية الإسلامية الإيرانية هي من نوع الحكومة الجمهورية (برلمانية)، حيث إنها تشكلت على أساس الإيمان بالوحي الإلهي ودوره الرئيسي في توضيح وشرح القوانين.واستناداً إلى المادة الرابعة من الدستور فإن جميع القوانين والضوابط يجب أن تكون بناء على المعايير الإسلامية ومطابقة لها كلياً.

ج - الإيمان بالميعاد (اليوم الآخر): في البند الثالث من المادة الثانية من الدستور مبدأ آخر من الأسس العقائدية للمسلمين، والذي اعتبر أحد أهم الأسس الثابتة للجمهورية الإسلامية، مع العلم أن الإيمان بالميعاد هو أحد مبادئ العقيدة الإسلامية .وهذا الإيمان بالميعاد وهو واحد من العوامل القوية الضابطة والمنظمة لسلوك البشر.

الاعتقاد الصحيح بالميعاد يمكن أن يكون مقدمة وأرضية مناسبة للحياة الدنيوية، حيث إن الإيمان بالآخرة يعطي الإنسان نظرة أبعد للأمور، ويخرجه من بوتقة قصر النظر والأنانية، ويدفع الإنسان إلى عدم الانخداع بهذه الدنيا، ولا يسمح للفقر والحرمان بإنهاكه وإضعافه ويسير نحو التطور والتقدم بمعنويات وآمال أكبر . لا تولي الأنظمة السياسية عادة الميعاد أهمية خاصة، في الوقت الذي هم يتأملون ويتفكرون بفكرة الميعاد في آيات القرآن لكنهم لا يستطيعون إدراك وفهم معنى السيادة كما يفهمه ويعتقد به المؤمنون باليوم الآخر. فقد جاء في المادة الثانية من الدستور: «الجمهورية الإسلامية الإيرانية حكومة دستورية تقوم على أساس الإيمان بالميعاد واليوم الآخر وما له من دورٍ أساسي في تطورها

---

(1) الدكتور سيد جلال الدين مدني، نفس المرجع، الصفحة 144.

وارتقائها نحو الأفضل». هذا هو مبدأ الإيمان باليوم الآخر حيث إنه حرر الإنسان من قيود وهيمنة القوى الاستكبارية والاستبدادية وارتقى به نحو الله الذي هو رمز لجميع الكمالات[1].

د ـ الإيمان بعدل الله: اعتبر الدستور في البند الرابع من المادة الثانية أن الإيمان بعدل الله في الخلق والتشريع هو من مبادىء الحكومة الإسلامية وذلك استناداً إلى اعتقاد المسلمين بأن كل شيء من عند الله يكون قائماً على أساس العلم والحكمة والعدل والرحمة والاعتقاد بأن الله وضع كل شيء في مكانه الطبيعي من دون أي تحريف أو اعوجاج، وأن الله لم يسمح بوقوع أي ظلم واضطهاد على مخلوقاته، بل إن الظلم والاضطهاد كان يفرض من قبل شخص أو محتاج أو بسبب الجهل والأمية.

يقسم بعض أساتذة القانون العدل الذي هو من الصفات الإلهية البارزة إلى عدل وجودي (كوني) وعدل تشريعي (وضعي). يقصد بالعدل الكوني هو أن النظام الكوني بني على التوازن والاستقرار والله سبحانه هو من يتولى هذا العدل. أما العدل التشريعي فيقصد به أن تتم رعاية أصول العدل في النظام عن طريق تشريع القوانين وهذا ما تمت الإشارة إليه في القرآن الكريم[2].

يؤكد دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية كثيراً على مسألة إقرار وتثبيت العدل في المجتمع ويعتبر ذلك انعكاساً للعدل الإلهي[3].

هـ ـ الاعتقاد بالإمامة (القيادة): الدستور في البند الخامس من

---

(1) الدكتور سيد محمد هاشمي، نفس المرجع، الصفحة 90.

(2) الدكتور سيد محمد هاشمي، نفس المرجع، الصفحة 96.

(3) سورة الحديد الآية: 5 ﴿لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ﴾.

المادة الثانية اعتبر الإمامة والقيادة الأبدية ودورها البارز في استمرار الثورة الإسلامية مبدأ أساسياً آخراً من مبادئ السيادة . وهذا الأمر طرح أثناء بحث موضوع الاعتقاد بالنبوة، ولهذا فقد اعتبرت الفترة الزمنيه الفاصلة بين الغيبة وحتى ظهور إمام الزمان ﷺ مرحلة تحتاج إلى قيادة عامة . وهنا استخدمت كلمة الإمام في القرآن فيما يخص سيدنا إبراهيم النبي ﷺ الذي استطاع أن يصل إلى مقام الإمامة بعد سنوات من النبوة ﴿...إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا قَالَ وَمِن ذُرِّيَّتِي قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ ﴾[1].

دستور الجمهورية الإسلامية يعتقد أنه كان على الإمام أن يوضح طبيعة المرحلة من بعده، لأنه بتحديد الواجب الشرعي من بعده سيؤدي ذلك إلى إنجاز الوظيفة الإلهية ويتم تعيين خليفة متعقل من أجل حل قضية السيادة. ولكن على الرغم من عدم وضوح قضية السيادة أو تحديد خليفة من قبل الإمام، فإن الرسول لم يتمم وظيفته نهائياً .السمة الأساسية للدولة هنا تكمن في الحاجة إلى نخبة من المسؤولين من أجل قيادة الحكومة في جميع المراحل، حيث إن الله اعتبر بالآية المباركة ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنكُمْ﴾[2] أن إطاعة خليفة الرسول واجب على جميع المسلمين.

دستور الجمهورية الإسلامية وبالاستناد إلى رأي الأكثرية الساحقة من الشعب «أولي الأمر» اعتبر الأئمة الأطهار خلفاء للرسول الأكرم بحيث إنهم كانوا بداية يقومون بتوضيح وشرح العقائد والأحكام، وثانياً كانت تؤول إليهم مهمة إدارة الأمور العامة أمور الدولة . وفي فترة غيبة

---

(1) (أنا سأجعلك إماما للناس، سأل إبراهيم: وهل ستختار من ذريتي إماماً أيضاً، سمع الجواب: لن يصل عهدي إلى الظالمين، وإذا كانوا صالحين نعم.

(2) سورة النساء، الآية 59.

الإمام الثاني عشر كان على الفقيه العادل المعين وفق شروط محددة أو بصفته ولياً للأمر أن يقوم بهذه المهام لأن الأحكام والقوانين الإسلامية أبدية وملزمة دائماً [1]. فالحقيقة هناك وجهات نظر متفاوتة بين العلماء والفقهاء فيما يتعلق بمسألة ولاية الفقيه، إلا أننا في بحثنا هذا لا نريد التطرق إليها حتى نطلق الأحكام حولها.

و ـ الإيمان بالكرامة والحرية كتوأمين ملازمين لمسؤولية الإنسان:

المبدأ السادس للنظام الإسلامي «هو الإيمان بالكرامة والقيم العليا للإنسان والحرية المرافقة لمسؤولياته أمام الله». الإنسان في العقيدة الإسلامية ليس بمثابة حيوان أو وسيلة، بل هو حصيلة مخلوق خاص يمتاز عن بقية الحيوانات بخصائص وقدرات وإمكانات مختلفة، حيث إن القرآن أورد ذكر الإنسان 65 مرة[2]، والإسلام يعتبر الإنسان مخلوق مكمل لعالم الطبيعة، يملك ذات وطبيعة تدفعه نحو التطور والتكامل ويمتلك خصائص وصفات تفتقد لها جميع المخلوقات الأخرى. ومن جملة هذه الصفات أن الإنسان حر وصاحب اختيار[3] ويمكن أن يكون خبيراً وحكيماً ويؤثر بالطبيعة ويغيرها، هذا المذهب وهذه العقيدة تجعل الإنسان مسؤولاً وملتزماً.

مسؤولية الإنسان وكفاحه ونضاله مسؤولية متنامية ودائمة. والإنسان مسؤول أيضاً عن تطوير نفسه وارتقائه، وعن إيصال الآخرين إلى التكامل والتطور. المذاهب الفلسفية تنظر للإنسان من وجهتين. إنسان مكره

---

(1) الدكتور سيد جلال الدين مدني، نفس المرجع، الصفحة 146.

(2) محمد فؤاد عبد الباقي، المعجم المفهرس لآيات القرآن الكريم، الصفحات 92 و ما يليها.

(3) ليس مقصود هنا هو الحرية المطلقة والمفرطة بل المقصود هو تلك الحرية التي تقع في إطار الشرع والقانون.

وإنسان حر. في الإسلام الإنسان بالتأكيد غير مكره وفي الوقت نفسه لا يملك الحرية التامة. حيث إن الحرية متلازمة مع المسؤولية ويستطيع عملياً العمل خلافاً للشرع والقانون ولكن في هذا العالم وذاك العالم عقوبات ومكافآت. وهنا يطرح السؤال التالي: ما هو هدف المشرع الأصلي للقانون في البند السادس من المادة الثانية من الدستور، حيث إنه اعتبر الجمهورية الإسلامية الإيرانية قائمة على أساس الإيمان: «بالكرامة والقيم الإنسانية العليا وبتلازم حرية الإنسان مع مسؤوليته أمام الله» ما هو الهدف؟ ولذلك فإننا عندما نمعن النظر في هذا الموضوع نرى بأن هذا المبدأ بالإضافة إلى المبادىء العقائدية الأخرى للدين الإسلامي يعد شرطاً أساسياً من أجل إقامة الجمهورية الإسلامية.

الثورة الإسلامية حالياً هي عبارة عن ظاهرة أدت ثمارها وذلك من خلال تأمين الكرامة الاجتماعية للإنسان وتجاوز الأحداث والحركات المتعددة، وانصياعها هذه المرة لتعليمات القيادات الإسلامية من جهة ويأسها من النظام العلماني الزائل من جهة أخرى. والشعب زحف بكل إصرار ويقين وإيمان طالباً الشهادة مقدماً أرواحه فداء لنظام الجمهورية الإسلامية معتبراً أيضاً مبدأ الكرامة والقيم الإنسانية العليا وتلازم الحرية مع مسؤولية أبناء الشعب أمام الله شرطاً أساسياً لاستمرار حياة نظام الجمهورية الإسلامية[1].

في الدستور الإيراني وعلى خلاف دساتير أكثر دول العالم فإنه يتم شرح وتبيان مصدر السيادة بشكل مفصل وواضح. واستناداً إلى المادة 56 من الدستور الإيراني فإن «السيادة المطلقة» على الوجود والإنسان

(1) الدكتور سيد محمد هاشمي، نفس المرجع، الصفحة 104.

هي لله، وهو الذي عين الإنسان حاكماً على مصيره الاجتماعي، وعلى هذا الأساس تكون السيادة الوطنية ظاهرة مصدرها السيادة الإلهية المطلقة. ولهذا فللسيادة الوطنية منشأ إلهي، ولا يمكن لأحد سلب هذا الحق الإلهي أو تجييره لخدمة مصالح شخص أو مجموعة ما. وللشعب حق ممارسة هذا الحق الإلهي بالوسائل المشروعة. يمكن أن نستخلص من هذه المادة أن «الكمال» صفة تخص سيادة الله، وأن السيادة الوطنية يمكن ممارستها فقط في إطار الحكم والشريعة الإلهية. وقد أشير إلى هذه الحقيقة في مواد عدة من الدستور الإيراني ومن بينها «المواد 4، 72، 91، 93، 94، 96، 98». واستناداً إلى هذه المواد فإن جميع القوانين والتي تشمل (القوانين المدنية، الجزائية، المالية، الاقتصادية، الإدارية، الثقافية، السياسية وغيرها) يجب أن تكون على أساس المعايير الشرعية. ومن أجل ضمان التنفيذ الدقيق لهذا المبدأ المطلق كان لابد من وجود مؤسسات مثل «مؤسسة القيادة» و«مجلس صيانة الدستور». بما أن السيادة الوطنية انبثقت عن السيادة الإلهية المطلقة فإن الدستور يرى بأنها يجب أن تحظى بقداسة وأهمية خاصة. وتنبع شرعية الحكومة من الإرادة الوطنية وأصوات الشعب.

ثانياً: أهداف الحكومة الإسلامية كما جاءت في الدستور:

يقول دستور الجمهورية الإسلامية بخصوص نوع الحكومة في الإسلام: الحكومة من وجهة نظر الإسلام لم تنشأ من وسط طبقي أو سلطة فردية أو حزبية، بل هي نتيجة لنضوج التطلعات والمثل العليا للأمة المتحدة دينياً وفكرياً والتي تنظم وتهيء نفسها من خلال مسيرة التطور الفكري والعقائدي لتشق طريقها نحو الهدف النهائي (الحركة باتجاه الله).

أمتنا إبان تكاملها ونضوجها الثوري نفضت عنها الغبار والصدأ الاستبدادي وعادت إلى أصولها الفكرية وعقيدتها الإسلامية الأصيلة. والآن هي في صدد بناء مجتمع نموذجي (قدوة)[1] وفق المعايير الإسلامية، وعلى هذا الأساس فإن هدف الدستور هو إبراز الطبيعية العقائدية للثورة، والعمل على خلق ظروف مواتية لتربية وتثقيف الإنسان بالقيم الإسلامية العليا والشاملة.

بالنسبة لطبيعة هذه الثورة العظيمة فإن الدستور يتكفل برفض أي نوع من أنواع الاستبداد الفكري والاجتماعي والاحتكار الاقتصادي. وللإبتعاد عن النظام الاستبدادي فإنه يسعى من أجل إعطاء الناس حق تقرير مصيرهم بيدهم، ويضع عنهم أصرهم والأغلال التي كانت عليهم.

بعد تشكيل المؤسسات والجمعيات السياسية التي هي أساس بناء المجتمع فإنه يتم اختيار رئيس لقيادة الحكومة وإدارات الدولة، وذلك بناء على اقتراح المكاتب المختصة والعلماء (إن الأرض يرثها عبادي الصالحون).

والتشريع الذي يبين قواعد وأصول الإدارة الاجتماعية يتركز حول محور القرآن والسنة. وبناء عليه، فإن الإشراف المباشر والحقيقي من قبل علماء الإسلام العادلين والصالحين والملتزمين (الفقهاء العادلون) هو أمر مهم وضروري. وبما أن الهدف من الحكومة هو تربية الإنسان وتنشئته وتوجيهه باتجاه النظام الإلهي (وإلى الله المصير) حتى تتهيأ الأرضية

---

(1) في الحقيقة أنا لا أدعي بأن هذا الأمر قد تحقق بشكل كامل بل إنني حاولت توضيح بعض الأهداف التي ذكرت في الدستور وتلك التي أشار إليها مسؤولي الحكومة وكذلك كانت محط بحث من قبل المفكرين وأصحاب الرأي فالكثير من كتب الحقوق والقانون في إيران.

المناسبة لظهور وتفتح الإمكانات والقدرات، فإن هذا لا يمكن أن يكون بالتأكيد إلا من خلال المشاركة الفعالة والواسعة لجميع القوى الاجتماعية في عملية تطوير المجتمع.

طبقاً لهذه القواعد الدستورية، فإن قوانين الدولة يجب أن تخلق الجو والأرضية المناسبة لهذه المشاركة وذلك في جميع المراحل وفيما يتعلق بجميع القرارات السياسية المصيرية وذلك من أجل أن يصبح كل شخص موظف ومسؤول عن النحو والتطور والرقي الذي هو هدف حكومة المستضعفين في الأرض.

أعطى دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية وعوداً تعد بمثابة أهداف للحكومة الإسلامية وهي بشكل مختصر عبارة عن:

1 ـ تشكيل حكومة يكون لها سياسة ومنهج الهي تشق طريقها بالرغم من جميع المصاعب والعوائق.

2 ـ خلق مجتمع نموذجي (قدوة) يتصف بالخصائص التالية:

أ ـ يكون قد نفض عنه الغبار والصدأ الاستبدادي وتخلص من الفساد والتلوث، وانطلق شعبه إلى التطور الفكري والروحي.

ب ـ تخلص من الشوائب الفكرية الأجنبية أي أنه عاد إلى جذوره الأصيلة (أصالته)

ج ـ تربية وتثقيف الإنسان بالقيم الإسلامية العليا والشاملة.

د ـ رفض أي نوع من الاستبداد الفكري والاجتماعي أو الاحتكار السلطوي الاقتصادي.

هـ ـ السعي لإعطاء الناس حق تقرير مصيرهم بأيديهم.

و - أن يتولى قيادة الحكومة وإدارة الدولة المختصون الصالحون والعادلون.

3 - تهيئة الأرضية المناسبة لإنتصار عموم المستضعفين على المستكبرين.

ثالثاً: السيادة الوطنية ومبدأ التمثيل:

عندما يكون لمبدأ السيادة الوطنية والإرادة العامة أهمية خاصة فإن ذلك يظهر ويبرز بشكله الصحيح والحقيقي ويتم العمل به في الدول العصرية ذات التجمعات السكانية الكبيرة عن طريق التمثيل الذي يظهر جميع أشكال التعبير والتوجهات الموجودة في المجتمع. ولكن على الرغم من الإجراءات والتدابير التي تتخذ فإنه من الممكن أن يغير النواب (الممثلين) من توجهاتهم بعد انتخابهم ويتخذون مساراً مخالفاً لرأي الأكثرية الساحقة من الناخبين ويسنون قوانين لا تحظى بموافقة وقبول أكثر الناخبين. وفي الدستور الإيراني لم نلحظ وجود أي مركز أو مؤسسة حقوقية تعمل بهذا الاتجاه، أما فيما يخص المراجع الحقوقية الموجودة فالأنظمة الأخرى فإنه يمكن الاستفادة من فيتو الشعب (حق النقض) من أجل إلغاء هذه القوانين. واستناداً إلى ذلك فإن اتخاذ القرار المناسب بشأن هذه القوانين يتم من خلال تقديم اقتراح من قبل مجموعة محددة من الناخبين ومن ثم يتم عرضه على الاستفتاء وذلك في بعض الدول الغربية. بمجرد الإعلان عن أسماء الأشخاص المرشحين للانتخابات النيابية فإنهم يتوجهون في الفترة المسموح بها للدعاية إلى شرح أفكارهم وبرامجهم الانتخابية. والناس ينحازون لصالح أولئك الأشخاص بناءً على تلك البرامج

الانتخابية، ومن ثم يقومون بانتخابهم. وإذا ما وصل هؤلاء الأشخاص إلى البرلمان ولم يلتزموا بالبرامج التي طرحوها ولم يقوموا بأي عمل ذا أهمية خاصة ضاربين بعرض الحائط إرادة الشعب، فإنه لا توجد أي طريقة أو وسيلة قانونية تلزم هؤلاء أو تنحيهم عن مناصبهم، وهذا هو الاختلاف الذي يوجد بين الوكالة في القانون العام والوكالة في القانون الخاص. وبغير تلك الحالات التي تم ذكرها في إطار مبدأ التمثيل فإن الأفراد والشخصيات المستقلة لا يملكون القدرة على تقديم مشاريع مبرمجة في سائر القضايا الاجتماعية. لذلك فإنه من الضروري جداً أن تقوم التكتلات السياسية مع الأحزاب بتحمل هذه المسؤولية الهامة والخطيرة والعمل على تحديد التوجهات المستقبلية للحكومة والمجتمع، وذلك عن طريق الأخذ باقتراحات الشخصيات البارزة والمختصة وطرح المشاريع الشاملة والواسعة، وعند ذلك سيتلقى أولئك الأفراد وبرامجهم الدعم الرسمي اللازم.

الفقرة الثالثة: السيادة من وجهة نظر مقارنة:

كما ذكرنا سابقاً فإن السيادة لغة تعني: التفوق والأفضلية، أي السلطة الحاكمة التي هي أقوى وأكثر تفوقاً من جميع القوى الاخرى التي تدور في فلك السلطة[1]، وفي ترتيب السلطات فإن السلطة الحاكمة هي السلطة العليا التي لها حق إصدار الأوامر والنهي عنها.

إن أبرز وأهم البحوث في الدستور هو بحث السيادة الذي غالباً ما

(1) بروكلوس، حقوقي روماني يقول في تعريف السيادة، الناس أحرار في أن لا يخضعوا لسلطة شعب آخر، جان بودان، حقوق فرنسي بعد عدة قرون من كلام بروكلوس يقول: السيادة هي السلطة الكاملة والدائمة للحكومة - الدولة.

يطرح في القانون الدستوري والحقوق الدولية العامة[1]. السيادة في القانون الدستور للجمهورية الإسلامية الإيرانية تختلف كثيراً عن معنى السيادة الوطنية في الدول التي لا تستند إلى الإسلام في قوانينها أو التي تتظاهر بالسيادة وتدعي الديمقراطية. على سبيل المثال السيادة الوطنية وفق المفهوم الماركسي هي ديكتاتورية البروليتاريا والتي لها حق في أن تفرض إرادتها بأي شكل من الأشكال، وليس لمخالفي هذا الرأي حق الاعتراض إطلاقاً. أما شكل السيادة بالمفهوم الغربي فإنها تظهر في الغالبية العظمى من الشعب، ولكن يمكن توجيه هذه الأكثرية بسهولة عن طريق الأحزاب القوية والشركات الكبرى وذلك بالاتجاه الذي يريدونه من خلال الدعايات الواسعة والضخمة، أما في الإسلام فتختلف الشروط العملية للسيادة، حيث إنه وبعد إعطاء السيادة صبغة معنوية وإلهيه فإنها تدعو الشعب إلى تحمل مسؤولياته والمشاركة في إدارة الدولة. وإذا ما تمت مراعاة تلك الظروف والتوجهات، وحظيت باهتمام كبير وأصبحت العدالة والتقوى بمعناها الحقيقي محوراً أساسيا للسلطة، فإن الأمور ستكون بشكل آخر.المادة الخامسة والستون من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية تقول: «السيادة المطلقة والكاملة على الكون والإنسان هي لله، والله هو الذي عين الإنسان حاكماً على مصيره الاجتماعي، ولا يستطيع أحد سلب هذا الحق الإلهي من الإنسان أو تجييره لخدمة مصالح شخص أو مجموعة ما. والشعب يمارس هذا الحق عبر الوسائل والطرق التي سيأتي على ذكرها في المواد التالية».

التوحيد والوعي والفهم التوحيدي يفرض على واضعي الدستور (أعضاء مجلس خبراء الدستور) تكريس هذا المبدأ في الدستور، ولا

---

(1) الدكتور سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري المقارن»، دار النشر بايدار، الطبعة الأولى 2001، ص 110.

ويدعوهم إلى التمعن في الخلقة الاولى واليوم الآخر وأن يعترفوا بهذا الحق الإلهي للشعب، ويقطعون الطريق على هيمنة الأحزاب والمجموعات والورثة الراغبين بالوصول إلى السلطة. وفي المقابل عليهم نشر مبادئ التقوى والفضيلة والعلم والأهداف الإسلامية الإنسانية واشراكها بقوة في إدارة شؤون البلاد، لكن هذا الأمر يحتاج الى النجاح والتوفيق في العمل.

يتم عادةً في دستور كل دولة تحديد مصدر السلطة والحاكم الأصلي وذلك حتى لا يبقى مبدأ الشرعية بدون سند قانوني. فإذا ما تأسست الدولة على أساس ديني ومذهبي فإن مصدر السلطة سيكون بالتأكيد الله[1].

---

(1) أقدم تصور حول مصدر السلطة هو أن مصدرها ميتافيزيقي (ما وراء الطبيعة)، حيث إنه وعبر التاريخ كان هناك كثيراً من الحكام والقادة الذين سعوا الى جعل السيادة تساند وتدعم سلطتهم من خلال هذا المصدر، حتى أن بعضهم وصلت بهم الدرجة الى اعتبار أنفسهم إلهه كفراعنة مصر وبعض السلاطين وبعض أباطرة الروم. كما أن كثيراً من الملوك والأباطرة والحكام يعتبرون أنفسهم أصحاب سيادة وذلك بحكم وجود الإرادة الإلهية أو لسبب شخصي خاص بهم. لكن أفضل المناهج العلمية والبحثية هي تلك التي تدرك المنشأ الإلهي للسيادة من خلال الكتب السماوية ورسالات الرسل العظام الذين أبلغوا القوانين والتعليمات الإلهية للبشر وأرشدوا الضالين والمشركين والكفار الى طريق الحق والصواب والصلاح وإلى السعادة الدنيوية والأخروية إذا استلهم الأنبياء قوانين الحرية والنجاة الإلهية هذه من المنبع الرئيسي الذي هو الله وابلغوها للبشر، كما كان هناك بعض الأنبياء الذين أوكلت إليهم مهمة تأسيس مدينة فاضلة مع تشكيل حكومة ومن بينهم نبي الإسلام العظيم.
وعلى أية حال يمكن القول إن جوهر التفكير الديني يتمحور حول السيادة الإلهية. حيث إن السيادة على الكون والإنسان تعود لله خالق هذا الكون ومدبر عالم الوجود (نقلاً عن كتاب القانون الدستوري المقارن للدكتور سيد جلال الدين مدني، الطبعة 79، دار النشر بايدار، الصفحة 113).

الكتاب الذين يعتبرون أن مصدر سلطة الحكومة هو الشعب، طرحوا نظريتهم هذه في القرن السادس عشر ومن أبرزهم: سوآرز (Suarez) الحقوقي الأسباني وبوكنن (Bochanan) الاسكتلندي، وكذلك دافع عن هذه النظرية في القرنين السابع والثامن عشر أشخاص مثل: جروسيوس، هابس، جان لاك، بوفندروف. وقد جاءت نظرية السيادة الوطنية في ميثاق الاستقلال لثلاثة عشر مستعمرة أمريكية وبريطانية عام 1776، وكذلك في الكثير من الدساتير كدساتير أعوام 1791، 1793، 1795، 1830، 1848، 1875، 1946، 1958 الفرنسية وأيضاً في دساتير كثير من الدول[1].

المادة 26 المكملة لدستور المشروطة (الحكم النيابي) الإيراني عام 1905 تقول: «سلطة الدولة نابعة من الشعب والدستور هو الذي يحدد أسلوب استخدام السلطة». والمادة 35 كانت قد قررت بأن «السلطة هي عبارة عن أمانة وهبها الله للشعب الذي بدوره وضعها بيد ملك وأوكله بها».

نظم دستور الجمهورية الإسلامية بناء على سيادة الإسلام، والمادة الثانية من الدستور عرفت البنية الأساسية للإسلام وقد تم بحث هذا الموضوع في الفقرة السابقة. وعلى هذا فمن الملاحظ أن دستور الجمهورية الإسلامية لم يرفض مبدأ السيادة الوطنية، ولكنه لم يضعه جنباً إلى جنب مع مبدأ السيادة الإلهية، بل اعتبر السيادة الوطنية نابعة من السيادة الإلهية ومستمدة من إرادة الله، وهذا ما أشار إليه في المادة المتعلقة بولاية الفقيه، حيث إن تحديد وتعيين الولي الفقيه وفق الشروط

(1) الدكتور قاسم زادة، «القانون الدستوري الإيراني» مطبعة الجامعة، سنه 1955، الصفحة، 52.

والخصائص اللازمة (العدالة، التقوى، العلم، الإرادة، الشجاعة) يتم عن طريق الشعب ومن خلال ممثليه. فإذا ما توفرت هذه الشروط والخصائص في شخصية ما فإن المسؤولية ستقع على عاتقها. واستناداً إلى هذا فإنه وفقاً للنظرية الإلهيه للجمهورية الإسلامية والتي أساسها الدستور يقوم الشعب بإيداع هذه السلطة الإلهية بيد من يتمتع بتلك المواصفات والخصائص وذلك لاستثمارها عملياً والاستفادة منها، على أن يكون ذلك بشكل مؤقت ومشروطاً باستمرار وجود هذه الشروط والخصائص[1]. واستناداً إلى هذا فإنه من الملاحظ أن دساتير أغلب الدول تدعي أن لحكوماتها طابع وطني وشعبي وتعتبر أن السلطة الحاكمة تنبع من الشعب.



(1) الدكتور سيد جلال الدين مدني، نفس المرجع، صفحه 115.



القسم الثاني

نمط الحكم

(القوى الحاكمة في الجمهورية الإسلامية)

مقدمة: قبل أن نبدأ بالبحث في طبيعة نمط الحكم والقوى الحاكمة في الجمهورية الإسلامية الإيرانية دعونا نناقش أولاً مسألة فصل السلطات وطبيعتها في بعض الدول ومن ثم نتطرق إلى الجمهورية الإسلامية، لان السلطة الحاكمة في أي بلد تكون متمركزة بيد مجموعة قليلة من سكان تلك الدولة، حيث تكون بيدهم صلاحية إقرار وتنفيذ القوانين وكذلك تكون قراراتهم وأوامرهم ملزمة وواجبة التنفيذ من قبل الأشخاص المقيمين في جميع أنحاء دولتهم أو رعايا تلك الدولة. تجزئة السلطة الحاكمة إلى أقسام تشريعية وتنفيذية وقضائية هي من افرازات الحكومة الشرعية وعلى عكس الحكومات الاستبدادية التي تكون فيها السلطات الثلاث متمركزة في يد شخص واحد أو مجموعة معينه.

المبحث الأول

مبدأ فصل السلطات

(Separation of powers)

الفقرة الأولى: نظرية المؤسسين الأصليين لمبدأ فصل السلطات

كان العقل البشري يميل منذ العصور القديمة إلى التفكير بشأن الحكومة والارتقاء إلى أفضل أنواعها وذلك لتكون عاملاً من أجل سعادة المجتمع والأفراد. وفي هذا الخصوص نجد أن علماء اليونان وخصوصاً أفلاطون وأرسطو قد عملوا أكثر من الجميع على طرح وتحليل القضايا المتعلقة بالحكومة.

لكن السلطات الثلاث التي أشار إليها أرسطو تختلف اختلافاً واضحاً عن السلطات الثلاث المعمول بها حالياً في القانون أو الدستور، وذلك لأن السلطة التشريعية من وجهه نظر أرسطو تأخذ على عاتقها جزءاً من السلطة التنفيذية والحكومية والقضائية أحياناً. السلطة الحاكمة والمهيمنة بإمكانها كذلك وضع وسن القوانين إلى حدٍّ ما، والسلطة التشريعية مؤلفة من القضاة والناس العاديين[1]، أي باعتقاد أرسطو أو حسب الفكر الأرسطي فإنه من غير الممكن تجنب عملية دمج السلطات.

يعتقد أرسطو أن الأشخاص الذين تتمركز بيدهم القوة السياسية للمجتمع يقسمون إلى ثلاثة مجموعات وهذه المجموعات الثلاث عبارة

---

(1) سياسة أرسطو، ترجمة حميد عناية، الصفحة 187 و ما يليها.

عن: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية[1].

إن مبدأ فصل السلطات هو نتاج لعمل وجهد الفيلسوف الفرنسي المعروف مونتسكيو[2]. فينظر هذا المفكر السلطات الثلاث تقسم إلى ثلاثة مجموعات وهنا يجب أن لا تتدخل السلطات التشريعية والتنفيذية بعمل بعضها البعض[3]. يقول مونتسكيو في كتابه المشهور «روح القوانين» والذي ترجم إلى الفارسية: «تشير التجارب إلى أن كل شخص بمجرد امتلاكه للقوة والسلطة فإنه يميل إلى استغلال تلك القوة، فقط عندما يتوقف عن استغلال السلطة يواجه عقبة كبيرة»[4]

ويطرح هذا المفكر السياسي السؤال التالي: ما هي الطريقة لتجنب عملية تكريس وتمركز السلطة والآثار السلبية الناجمة عنها؟ الجواب الذي يقدمه لهذا السؤال بسيط للغاية، حيث إنه يجيب على الشكل التالي: نقوم بتجزئة الأقسام التنفيذية والتشريعية والقضائية للحكومة بحيث يصبحون متعادلين كحجارة الميزان، وكل كفة لا تطغى على الاخرى بحيث يتم كبح القوة بقوة اخرى وبذلك تستطيع أن نتجنب عملية تمركز السلطة. ولمونتسكيو مقولة مشهورة يتداولها أهل السياسة هي "Le Pouvoir Arrete Le Pouvoir"[5]

---

(1) الدكتور جعفر بوشهري «القانون الدستوري» والتي تشمل جلدين، منشورات گنج دانش، الصفحة 79.

(2) نفس المصدر السابق. Montesquieu (L,Espritdes Lois, 1755-1689).

(3) Constitutional law, E.C.S Wade and G,god Frey Phillips third edition, London England (1945). P. 18.

(4) مونتسكيو، «روح القوانين»، المجلد الأول، الكتاب الحادي عشر، ترجمة علي أكبر مهتدي، الطبعة التاسعة، ص 115.

(5) السلطة تحد السلطة.

ويضيف مونتسكيو: «الحكومة الشرعية يجب أن تكون بشكل لا يكون فيها أي شخص مجبر على القيام بأعمال يكون غير ملزم بإنجازها قانونياً أو يجبر على عدم القيام بأعمال يكون مسؤول عن إنجازها قانونياً».

يهدف مشروع مونتسكيو إلى منع تمركز السلطة ورفض الاستبداد، ومن المؤكد أن فكرة فصل السلطات تم طرحها قبل مونتسكيو وذلك من قبل أرسطو وخاصةً من قبل جون لوك في كتابه «مقالة في الحكم المدني» وهذا الكتاب هو الأساس الذي انطلق منه مونتسكيو ليطور نظرية فصل السلطات. لكن نظرية فصل السلطات بشكلها الحالي المنظم والمرتب هي حصيلة النتاج الفكري لمونتسكيو[1].

جان لوك[2] أشار في كتابه تحت عنوان الرسالة الثانية في الحكومة المدنية[3] إلى ضرورة فصل السلطات الحكومية. ويقول في هذا الصدد يجب فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما البعض. لأن الذين يشرعون القانون إذا ما كانوا هم أنفسهم المسؤولون عن تنفيذه فعندئذٍ يمكن التغرير بهم، وبالتالي يتمسكون بالسلطة.

لقد تغير مونتسكيو كثيراً بعد الجولة التي قام بها إلى بريطانيا عام 1726 وإطلاعه على نمط الحكم فيها، وذلك لأن الاستبداد العالمي وجهل شعوب العالم بحقوقهم السياسية كان قد وصل إلى

---

(1) Constitutional law. E.C.S wade and G.Phillips third edition, London, Englan 1945. P. 18.

(2) John Lock (1704-1632). الدكتور علي خاني المصدر السابق ص 95

(3) Second Treatise of civil government.

عرض المحيط، بينما وحدها الجزيرة البريطانية كانت تتمتع بانفتاح سياسي حقيقي[1]. وقد سعى مونتسكيو جاهداً إلى معرفة الأسباب الحقيقية وراء الحرية الموجودة في الطبقتين العليا والوسطى من الشعب البريطاني[2].

---

(1) الدكتور علي خاني «القانون الدستوري»، الطبعة الثالثة، دار النشر دستان، عام 2002، الصفحة 132.

(2) مسألة الحد من سلطة الحكام والقادة الدينين ظهرت لأول مرة في بريطانيا ولكن هذه المسألة لم تكن بداية حركه منظمة ومدروسة، بل حدثت بالصدفة في الحقيقة الحرية التي كانت شائعة في بريطانيا آنذاك كانت أرستقراطية ولم تكن ديمقراطية، في عام 1066 هاجم ويليام فاتح دوق أمير منطقة برماندي بريطانيا وقتل ملكها هرالد الثاني وتربع على العرش مكانه. حكم ويليام فاتح بريطانيا مدة 21 عاماً منذ عام 1066 إلى عام 1087 ، كما حكم ابنه من بعده حوالي ثلاثة عشر عاماً. وبسبب عدم خبرة الأب والابن بالشؤون الاجتماعية والداخلية البريطانية فقد بدأت في هذا البلد فترة حكم الملوك الطوائفي (الإقطاعي) وكانت هذه بداية خروج السلطة من يد السلاطين البريطانيين ومنذ ذلك التاريخ فصاعداً أصبح الملوك البريطانيين ومن أجل فرض أوامرهم ملزمين بدعوة الأمراء والقساوسة إلى العاصمة للتباحث والتشاور . وفي هذه الفترة تم تشكيل المجلس الكبير، وحصل على حق تشريع القوانين ولو بشكل محدود . في أواخر القرن الثالث عشر أصبح هنري الثالث ملك بريطانيا مضطراً إلى دعوة ممثلين أو ممثل من كل ولاية لمساعدته في إدارة شؤون البلاد. هذا الأمر قاد إلى ظهور مجلسي العموم واللوردات. وعلى هذا الأساس يكون الملك المتحكم بالسلطة قد وجد رويداً شريكاً له في السلطة .

في بداية القرن الخامس عشر تعهد هنري الخامس ملك بريطانيا بأن لا يسن قوانين أو يفرض ضرائب على الشعب بمفرده بل إنه سيحصل أولاً على موافقة مجلس اللوردات ومجلس العموم. ولكن، وعلى الرغم من ذلك، فإن الملوك البريطانيين كانوا يستطيعون عملياً الامتناع عن تنفيذ القوانين التي يقرها المجلسين بل إنهم كانوا يشرعون القوانين في حال الضرورة وذلك عن طريق إصدار مراسيم، وفي عام 1686 تم إلحاق أقسى ضربه بالسلطة المطلقة للملك حيث تم سلبه حق الامتناع عن تنفيذ القوانين التي يقرها المجلسين. ومنذ ذلك التاريخ فصاعداً يمكن=

يرى مونتسكيو أن فصل السلطات عبارة عن أداة يتم من خلالها حماية الحكومة من كل ما يتهددها من أخطار.

إذا لم يتم فصل السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنه لن يكون هناك حرية، لأنه في كل مكان يتم فيه إلحاق السلطة القضائية بالسلطة التشريعية تصبح الحياة والحرية عرضة للتوجيه والتحكم التلقائي، لأنه في هذه الحالة سيكون القاضي مشرعاً أيضاً، وعندما تدمج السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية فإنه من الممكن أن ينفذ القاضي أحكامه آنذاك بقسوة وقمعية.

سعى مونتسكيو بأسلوب بسيط إلى إثبات أن كل من يملك سلطة واسعة فانه سوف يستغلها سلبياً. وبرأيه يجب أن لا تسلم السلطة القضائية إلى مجموعة أشخاص بشكل دائم بل يجب أن تعهد إلى أشخاص مختلفين وبالتناوب وذلك بعد انتخابهم وفقاً للقواعد والقوانين المعمول بها، علماً بأن المحاكم القضائية يجب أن تشكل في أوقات الضرورة[1].

أما الآن فيجب علينا أن نعرف كيف ستؤول إليه الحال إذا ما تدخلت إحدى هذه السلطات بعمل الأخرى، أو إذا ما امتزج عملياً عمل السلطات الثلاث ببعضها البعض أو أن السلطات الثلاث وقعت بيد شخص واحداً ومجموعة ما.

= القول بأن نوعاً من الديمقراطية الأرستقراطية أخذ بالشيوع في بريطانيا. وكما ذكرنا سابقاً فإن مونتسكيو سافر إلى بريطانيا عام 1726 ومن ثم نشر كتابه روح القوانين في عام 1748 الذي أوضح فيه نظرية فصل السلطات (نقلاً من كتاب القانون الدستوري للدكتور محمد علي خاني، نفس المرجع، الصفحة 132).

(1) مونتسكيو، «روح القوانين»، المجلد الأول، الكتاب الحادي عشر، ترجمة علي أكبر مهتدي، الطبعة التاسعة، ص 296، 397، 398.

إذا تم دمج السلطات التشريعية والتنفيذية مع بعضها وتركزت بيد شخص أو مجموعة من الأشخاص فإن حرية الشعب ستنتفي ويتم سحقها، لأنه من المحتمل أن يسن هذا الشخص أو المجموعة قوانين ظالمة، وبالتالي فإن تنفيذها سيؤدي إلى القضاء على حقوق وحرية الأشخاص.أما في حال عدم فصل السلطة القضائية عن السلطتين الأخريتين فإنه عندئذ لن يبقي هناك مكاناً للحرية لأن القاضي هنا هو مشرع ومنفذ القانون في نفس الوقت وبالتالي سيتحول إلى سلطة ظالمة بالتأكيد. أما إذا تركزت السلطات الثلاث بيد مجموعة من المنفذين أو شخص بعينه فإنه عند ذلك سينتهي كل شيء. ومن أجل إثبات هذا الأمر ضرب مونتسكيو عدة أمثلة. فبرأيه كانت السلطات الثلاث في دول ذلك العصر كتركيا وايطاليا تتركز بيد الملك أو السلطان، وكان الحكم استبدادياً وقمعياً مخفياً [1].

لذلك وحتى لا يتم استغلال هذه السلطة بطرق غير شرعية، فانه من الواجب تنظيم السلطات الحاكمة لتتمكن من كبح جماح السلطة. وللوصول إلى هذا الهدف كان لابد من فصل السلطات عن بعضها أولاً ومن ثم تشكيل مؤسسات مناسبة تكون رمزاً لكل واحدة من هذه السلطات، وأن تصطف هذه السلطات جنباً إلى جنب مع بعضها لتتمكن من القيام بالأعمال الحكومية، وحتى لا تعطى الفرصة لأي سلطة بالتدخل بعمل الأخرى[2].

لقد تركت نظريات مونتسكيو حول فصل السلطات آثاراً كبيرة

---

(1) علي أكبر مهتدي، ترجمة روح القوانين، مونتسكيو، المجلد أول، الكتاب الحادي عشر، الصفحة 397.

(2) الدكتور أبو الفضل قاضي، «واجبات القانون الدستوري»، ص 161.

وواضحة على دساتير دول العالم، بالشكل الذي أصبح التأثر بنظرياته يدفع إلى أخذ انطباعين مهمين عن فصل السلطات. مجموعة قليلة كانت تعتقد أن هدف مونتسكيو هو الفصل الكامل للسلطات، في الوقت الذي يبقي فيه كل جزء مستقلاً في إطار دائرته، فئة أخرى تقول بأن مونتسكيو لم يكن مهتماً إطلاقاً بفكره بالفصل الكامل للسلطات، بل إنه قدم اقتراحاً إصلاحياً بالنسبة لمسألة تمركز السلطات فقط.

الدكتور البريطاني فاينر يقول: «كان مونتسكيو في حالة بحث عن الطرق والوسائل التي تحد من سلطة الملك وتؤدي إلى إيجاد دستور معين. كان يرغب بصنع قناة تتدفق سلطة الحكومة من خلالها وليس من فوقها، وأن يقوم بتأسيس مؤسسات تقوم بضبط وكبح الاستبداد والتسلط، وهو لم يكن آنذاك يرغب نهائياً بفرض نوع من الديمقراطية المفرطة[1]»

في نظرية مونتسكيو تلعب السلطة التنفيذية دوراً مهماً في نشأة وظهور السلطة التشريعية بالإضافة إلى أنها تحدد الفترة التشريعية لها. في مقابل ذلك للسلطة التشريعية حق ملاحقة ومقاضاة السلطة التنفيذية في حال ارتكابها جرماً ما[2].

أهم نتائج نظرية مونتسكيو في فصل السلطات هي:

---

(1) Finer. The theory and practice of modern government.

(2) الدكتور محمد علي خاني، مرجع سابق، الصفحة 134.

أولاً: كل سلطة من السلطات الثلاث مكلفة بالإجابة عن الأعمال التي تنجزها.

ثانياً: أن تعمل كل سلطة في إطار القانون وليس خارجاً عنه. إذا تمت ممارسة السلطة عن طريق سلطة خارجة عن الحدود التي عينها القانون فإنه عندئذٍ ـ يجب احتوائها بواسطة سلطة أخرى لمنع حدوث ذلك الخرق مرة أخرى. وفي الحقيقة المعنى الأدق لكلام ونظرية مونتسكيو يختصره بقوله : .(Le Pouvoir Arrête le Pouvoir) السلطة تحد السلطة.

أي القصد هو أن كل سلطة من هذه السلطات الثلاث عليها أن تمنع تطرف وتشدد السلطة الأخرى. في الواقع هذا الإجراء هو نفسه الذي أطلق عليه مشرعو وواضعو الدستور الأمريكي فيما بعد بنظام التوازن والتعادل. حيث إنه إذا ما اجتمعت مهام التشريع والتنفيذ في شخص واحد أو مؤسسة ما فإن القانون سيفقد خصائصه الأساسية والعامة والشاملة وبالتالي سيفقد نفسه. وفي المحصلة يستطيع الشخص عن طريق وضع القوانين التي لها علاقة بالأمور الجزئية والحالات الخاصة، أو من خلال الفهم الخاص للقانون أثناء تنفيذه، أن يصل إلى غاياته الشخصية[1]. لذلك نرى أن مونتسكيو يتمسك بنظام فصل السلطات وذلك لمنع عملية «تمركز السلطة»[2].

---

(1) حسين عثمان، محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 179.

(2) عباس علي عميد زنجاني «الفقه السياسي»، المجلد الأول، «الحقوق الأساسية ومبادىء دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية»، ص 134.

الفقرة الثانية: التحفظ المأخوذ على نظرية مونتسكيو:

تجزئة المهام التي تم ذكر طبيعة عملها في البحث السابق لا تستوجب أن يكون منفذيها أيضاً مقسمين إلى ثلاثة مجموعات منفصلة عن بعضها البعض. فمن وجهة نظر الدكتور بوشهري[1] إن النظرة السطحية التي كانت للسيد مونتسكيو حول العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في بريطانيا قد أوصلته إلى نتيجة مفادها انه يجب أن لا يكون هناك أي صلة وصل بين أعضاء وممثلي كل سلطة من السلطات الثلاث المذكورة. وعلى هذا فهو يعتقد أنه يجب الحيلولة دون دمج السلطات الثلاث ببعضهم البعض، في الوقت الذي يحتاج فيه تنفيذ كل قانون في البلد إلى تعاون جميع إدارات وسلطات البلد. فباعتقاد بوشهري أن المساعي التي بذلها واضعو الدستور الأمريكي من أجل فصل وتجزئة السلطات الثلاث عن بعضها فصلاً كاملاً كانت سبباً في دمج السلطات المذكورة مع بعضها البعض عن طريق الأحزاب السياسية.

فباعتقاد الدكتور بوشهري أن الوسيلة الأفضل لاتصال السلطتين التشريعية والتنفيذية مع بعضهم البعض هي نفسها المعمول بها في بريطانيا. وبناءً على هذا تكون السلطة التنفيذية هي جزءاً من السلطة التشريعية ومنبثقة عنها. وباتباع الأسلوب المذكور فإنه يمكن الوصول إلى أهداف ونظريات مختلفة ومن ضمنها أن السلطة التنفيذية ستسهر في أداء وظيفتها حتى تحصل على ثقة السلطة التشريعية بها.

---

(1) الدكتور جعفر بوشهري، «القانون الدستوري، أصول القانون الدستوري» كنج دانش، الطبعة الأولى سنة 1997.

المبحث الثاني

شروط وطبيعة فصل السلطات

في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية

مقدمة: على أي من تصنيفات فصل السلطات يقوم دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية؟ هل هو مطلق؟ أم أنه نسبي أم غير ذلك؟

الآن وقبل أن نبحث في الموضوع أعلاه، أو أن نجيب على السؤال المطروح، وكذلك قبل أن نوضح موقع ومكانه السلطة التشريعية في قائمة فصل السلطات، لابد أن نشير إلى النقطة التالية:

هناك فئة من الناس تعتقد أن موضوع فصل السلطات وتجزئتها لم يتم بحثه ودراسته من قبل العلماء والمفكرين الإسلاميين، بشكل وافي، ولكن على خلاف ما يقوله هؤلاء فإن نائيني وعلماء دين آخرون لم يعتبروا مبدأ فصل السلطات مبدأً أساسياً للمرحلة الدستورية التي تمر بها إيران حالياً وحسب بل إنهم اعتبروه أهم المبادئ والأسس في النظام الإسلامي[1].

كتب نائيني: «يعتبر التقسيم والتخصيص من الواجبات الضرورية لسياسة فصل السلطات في الدولة حيث إن كل قسم أو شعبة تختص بمهام محددة وذلك في إطار قوانين وضوابط سليمة وعلمية مدروسة، يتم تطبيقها مع الحرص الشديد على عدم تجاوز المهمة المحددة وامتلاك

---

(1) سيد محمد ثقفي، مجله الحكومة الإسلامية، السنة الثانية، العدد الأول، ص 141.

الخبرة والكفاءة المناسبتين. وقد نقل مؤرخو قريش هذه التقسيمات عن جمشيد، وكذلك أصدر الإمام علي ﷺ مرسوماً يقضي بتفويض مالك الأشتر والياً على مصر»[1].

وكذلك كتب يقول: «المبدأ الأساسي في دستور المشروطية[2] هو مبدأ فصل السلطات في الدولة، حيث إن السلطة التشريعية تكون بيد نخبة وصفوة الشعب الذين يشكلون المجلس الوطني ويطلق عليه الآخرون اسم «البرلمان». وهذه النقطة تعني أن الشيخ عبد الرسول لم يكن يؤمن بمسألة الفصل المطلق للسلطات، بل أنه يعتقد أن السلطة التشريعية هي أعلى جميع السلطات. وأن تفسير هذه النقطة من قبل الشيخ كاشاني لا يخلو من التعجب، وعلى أية حال فإنه استوعب وفهم معنى فصل السلطات أكثر من جميع رجال الدين المطالبين بالنظام النيابي (الدستوري)».

الفقرة الاولى: تصنيف فصل السلطات في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية:

على الرغم من أن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية يقوم على أساس مبدأ فصل السلطات إلا أن هذا المصطلح (فصل السلطات) لم يذكر بالاسم. حيث إن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية يقول في المادة 57 منه أن هذه السلطات (التشريعية،

(1) محمد حسين نائيني، «تنبيه الأمة و تنزيه الملة»، 102 و 103.

(2) لقد صدر أول دستور إيراني بعد انتصار ثورة المشروطة في 14 جمادى الثاني عام 1324 هـ.ق (1906 ـ م) فيما صدر ملحقه في 25 شعبان 1325 ـ هـ.ق ـ (1907 ـ م) وهو «كان يعتبر من أقدم الدساتير في الشرق الأوسط».

التنفيذية والقضائية) مستقلة عن بعضها البعض، مما يدل على وجود فصل كامل للسلطات[1].

هذا يعني أنه في الجمهورية الإسلامية، وعلى الرغم من وجود استقلال لكل سلطة على حدة إلا أنه على ما يبدو لا توجد صلة وصل بين هذه السلطات. أما البند السابع من المادة 110 من الدستور فيقول: «إن حل الخلافات وتنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث» هي من اختصاص القيادة، أي أنه تم الإشارة إلى سلطة أخرى. والشيء الذي يمكن فهمه من نتائج هذه البحوث أن الفصل الكامل للسلطات لم يأخذ حقه كاملاً في الدستور. أما ما يمكن فهمه من مسألة استقلال السلطات هو أنه يوجد نوع من الفصل النسبي بين السلطات الثلاث في إيران (والقصد من استقلال السلطات هو نفسه الفصل النسبي). واستناداً إلى المادة 57 من الدستور فإن هذه المادة تكون قد اعترفت وأقرت بنظام الفصل النسبي للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وبأسلوبها الخاص[2].

واستناداً إلى هذا فان كل سلطة تكون مسؤولة عن إدارة قسم من أقسام الدولة وتمارس جزء من السيادة عن طريق المؤسسات التابعة لها وفقاً للترتيب التالي:

1 ـ طبقاً للمادة الثامنة والخمسون: «تمارس السلطة التشريعية من خلال مجلس الشورى الإسلامي الذي يتكون من النواب

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية»، ج 2، ص 186.

(2) د. سيد محمد هاشمي «القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية» ج 2، ص 8.

المنتخبين مباشرة من الشعب، ويتم إبلاغ قراراته إلى السلطتين التنفيذية والقضائية لتنفيذها والعمل بها وذلك بعد أن تكون قد اجتازت عدة مراحل سيتم الإشارة إليها في المواد القادمة».

2 ـ بناء على المادة 60 من الدستور: «يتم ممارسة السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية والوزراء باستثناء المسائل التي أوكلت للقائد مباشرة للبت فيها».

3 ـ طبقاً للمادة 61 من الدستور: «ممارسة السلطة القضائية تكون عن طريق المحاكم القضائية التي يجب أن تكون وفقاً للمعايير الإسلامية، وأن تقوم بتسوية المنازعات والمحافظة على الحقوق العامة ونشر العدل وتطبيق القوانين الإلهية».

إذاً على الرغم من أن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية قد أمر بنظام فصل السلطات، إلا أنه يمكن ملاحظة مفارقة واضحة فيه، حيث أنه يوجد في رأس السلطات الثلاث سلطة أخرى تمت الإشارة إليها في المادة 57 من الدستور بحيث تمارس هذه السلطات تحت إشراف كامل من قبل ولي أمر المسلمين (الولي الفقيه). هذه النقطة سيتم شرحها وتوضيحها في الفقرات القادمة.

نستنتج من ذلك أن مسألة فصل السلطات التي تم طرحها في الدستور لم تحظى ببحث معمق، بل إنه أشير بشكل صريح في المادة 57 إلى أن السلطات الثلاث مستقلة عن بعضها البعض بشكل نسبي ومحور العلاقة والارتباط فيما بينها هو القائد (البند7 ـ المادة 110). أما عندما نرجع إلى الدستور فإننا نرى أنه لا يوجد فصل مطلق للسلطات، أي إننا لا نحصل على دلائل تشير إلى فصل كامل للسلطات، وأن

دستورنا لا يعترف بذلك[1]. على سبيل المثال، بالنسبة للفصل المطلق للسلطات لا يستطيع رئيس السلطة التنفيذية والوزراء الحضور في مجلس الشورى لإبداء وجهة نظرهم في جميع المسائل والقضايا، في الوقت الذي تقر فيه المادة 70 من الدستور بأنه: «يحق لرئيس الجمهورية ومعاونيه والوزراء المشاركة مجتمعين أو كل واحد على حدة في الجلسات العلنية لمجلس الشورى وبإمكانهم اصطحاب مستشاريهم معهم، وفي الوقت الذي يرى فيه أعضاء المجلس ضرورة ما فإنهم يستدعون الوزراء للمثول أمام المجلس...».

في نظام للفصل الكامل للسلطات، للسلطة التنفيذية الحرية التامة في التعيينات ولا تستطيع السلطات التشريعية والقضائية التدخل في أي من هذه التعيينات التي تجريها السلطة التنفيذية بل لا يجب أن تتدخل بها، أي أن الوزراء يتم تعيينهم مباشرة من قبل رئيس الجمهورية وكذلك جميع المناصب العسكرية والحكومية في داخل وخارج البلاد[2]. إلا أن الدستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لم يعترف بهذه الحرية والمجلس يتدخل بالتأكيد في بعض التعيينات (مثل تعيين وزير...) وموافقة المجلس شرط أساسي، وكذلك بالنسبة لبعض التعيينات العسكرية كتعيين القائد العام للقوات المسلحة فإنها تتم مباشرة من قبل مرشد الثورة.

للسلطة القضائية حق المشاركة فقط في تعيين وزير العدل. حيث إنه

---

(1) د ـ سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري» ج 2، ص 188.

(2) لم يتوصلوا إلى هذه النتيجة من الفصل الكامل للسلطات حتى في الولايات المتحدة الأمريكية حيث أنه في أمريكا يجب أن يصادق مجلس الشيوخ على الوزراء والسفراء والقناصل وأعضاء المحكمة العليا وجميع المسؤولين الكبار الذين يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، أي أن لمجلس الشيوخ حق المشاركة في تعيين المسؤولين التنفيذيين.

استناداً إلى المادة 160 من الدستور يكون وزير العدل من الأشخاص الذين يعينون بناءً على اقتراح تقدمه السلطة القضائية لرئيس الجمهورية، أي أن اختيار وزير العدل في الحكومة يكون بناء على تدخل السلطة القضائية. أما بقية التعيينات في المناصب الإدارية المختلفة (معاوني الوزراء، المحافظين، القادة والسفراء و...) فتتم مباشرة من قبل السلطة التنفيذية.

في نظام الفصل الكامل للسلطات يكون الوزراء غير مسؤولين سياسياً أمام البرلمان، ولكن استناداً إلى دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية يكون رئيس الجمهورية والوزراء (السلطة التنفيذية) مسؤولون عن أعمالهم أمام المجلس. كذلك أيضا ووفقاً لنظام الفصل الكامل للسلطات يكون تحضير وتهيئة اللوائح القانونية من اختصاص البرلمان حصراً، أما في الدستور الإيراني فتكون هذه المهمة من اختصاص مجلس الوزراء. (المادة 74 من الدستور).

في نظام الفصل الكامل للسلطات، اختيار القضاة يكون من اختصاص السلطة القضائية، وليس للسلطتين التشريعية والتنفيذية حق التدخل في هذا الاختيار[1]. أما في دستور الجمهورية الإسلامية فيوجد هامش كبير بالنسبة لهذه المسألة يستند إلى الفصل الكامل للسلطات، وذلك لأن مجلس الشورى الإسلامي ورئيس الجمهورية والحكومة لا يتدخلون في عملية اختيار القضاة والصفح عن المجرمين، فقط سماحة القائد يختار ويعين رئيس السلطة القضائية وكذلك يصدر مراسيم العفو[2].

---

(1) سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية» ج 2، ص 190.

(2) البند 11 من المادة 110 من الدستور.

من وجهة نظرنا فإنه يمكن إدخال إشكالية على هذه النظرية التي تعتبر اختيار القضاة نوع من الفصل التام للسلطات، حيث إن الكمال يعني أن تبادر السلطة القضائية إلى الاختيار والانتخاب من داخل كيانها، وما هو مطروح في الدستور هو أنه توجد سلطة عليا تكون أعلى من السلطات الثلاث. ومن وجهة أخرى فان المادة 90 من الدستور يمكن أن تحدث نوعاً من الخلل والاضطراب[1] في نظام الفصل التام للسلطة القضائية، لأنه وطبقاً لهذه المادة فان مجلس الشورى الإسلامي هو المرجع الأساسي لتقبل الشكاوى من السلطات الثلاث، والذي يجب أن يحقق ويبت بشكل صريح بهذه الشكاوى في حال كانت مرتبطة بالمجلس، وإذا ما كانت الشكوى متعلقة بالسلطة القضائية والتنفيذية فانه يطلب متابعة دقيقة وجواباً واضحاً من تلك السلطات، أي انه طبقاً لهذه المادة تقدم الشكوى ضد السلطة القضائية إلى المجلس والمجلس يقوم بالتحقيق ويطلب إجابة صريحة من السلطة القضائية، حيث إن لجنة المادة 90 في مجلس الشورى الإسلامي هي التي تتكفل بهذه المهمة. ويجدر بالذكر أن لهذه المادة طابع أخلاقي وإرشادي أكثر من أي شيء آخر وليس لها ضمانات تنفيذية كافية، ومن الأفضل اعتبارها أداة متابعة وإشراف والتي يتمتع بها مجلس الشورى الإسلامي على جميع المستويات في البلاد.

في إطار نظام الفصل الكامل للسلطات، لا تستطيع السلطة التنفيذية حل البرلمان ولكن لا يوجد في دستور الجمهورية الإسلامية إشارة إلى هذه القضية، بل إنه لم يتم التطرق في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية إلى مسألة حل البرلمان نهائياً. إن الدور التشريعي

---

(1) سيد جلال الدين مدني، نفس المرجع، ص 190.

لمجلس الشورى الإسلامي مدته أربعة سنوات، وقبل انتهاء هذه المدة يتم الاقتراع لانتخاب أعضاء البرلمان الجديد.

السلطة التنفيذية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية لم تحقق أية هيمنة على البرلمان، حتى في اصعب الظروف التي تمر بها البلاد فان على المجلس الذي انتهت ولايته أن يتابع عمله وفقا للمادة 68 من الدستور.

في إطار الفصل الكامل للسلطات لا يمكن للوزراء أن يصبحوا أعضاء في البرلمان مع احتفاظهم بمناصبهم(1). ودستورنا لا يسمح بذلك ليس من حيث مبدأ فصل السلطات والتقيد به فحسب بل وأيضا استناداً إلى أن كل شخص من حقه أن يشغل منصباً واحداً لا أكثر، حيث إن المادة (141) لا تسمح للوزراء بأن يصبحوا أعضاء في البرلمان مع الاحتفاظ بمناصبهم. وهنا على الرغم من أن الدستور يقوم بمراعاة مبدأ فصل السلطات إلا انه يستند في الدرجة الأولى إلى الاستحواذ على منصب(2).

---

(1) في عام 1791 صادقت الجمعية التأسيسية الفرنسية بناء على اقتراح قدمه Maximilien de Robespierre(روسبير) على مشروع يقضي بمنع أعضاء البرلمان من شغل مناصب وزارية طيلة مدة الدورة التشريعية و كذلك لمدة سنتين من انقضاء هذه ـ الدورة .وقد حافظ الدستور الفرنسي لعام 1795 على هذه المادة مع تغييرات بسيطة .المادة الخامسة من الدستور الأمريكي تقول بكل صراحة :«انه لا يحق لأي شخص يتبوأ منصباً عاماً أن يشغل أي مقعد من المجلسين إطلاقا و هو ما يزال على رأس عمله.» في دستور النظام السابق لإيران (دستور المرحلة النيابية) لم يمنع بشكل علني الجمع بين الوزارة والعضوية في المجلس واستناداً إلى قاعدة فصل للسلطات فانه لم يجمع أي شخص بين منصبين في آن واحد في أي وقت من الأوقات .المادة المكملة 32 أقرت: «إذا ما عمل أحد الأعضاء في إدارات الدولة فانه سيحرم من عضوية المجلس».

(2) سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية»، ج 2، الحاشية، ص 189 و190.

في إطار الفصل الكامل للسلطات لا يحق لرئيس السلطة التنفيذية أن يكون عائقاً في وجه إبلاغ وتنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس ويقوم فقط بالتوقيع على المسائل التي تمت دراستها وتحولت إلى قوانين، حيث إن وظيفته هي التصديق والتوقيع من دون أن يستطيع الاعتراض عليها(الماده 123 من الدستور)[1].

على ما يبدو لا يستطيع رئيس الجمهورية بأي شكل من الأشكال الاعتراض على عمل المجلس وقراراته ومصادقته على القوانين ليست تكميلاً للقانون بل لأنه فقط رئيساً للسلطة التنفيذية، أي انه عبارة عن واسطة لإيصال القوانين إلى المسؤولين التنفيذيين. في المادة 123 من الدستور لم يتم تحديد الفترة اللازمة لمصادقة رئيس الجمهورية ومن دون وضع شروط أو تعيين مهلة محددة وبسبب المشكلات التي حدثت في عام 1982 (مرسوم رئيس الجمهورية بني صدر وعدم مصادقته على القوانين) فإن المادة الوحيدة التي مررها البرلمان تقضي بأنه في حال

---

(1) دستور عام 1791 الفرنسي يعطي الحق لرئيس السلطة التنفيذية بالحيلولة دون إبلاغ وتنفيذ القانون المصادق عليه، أما إذا تم تشكيل مجلس جديد وصادق على نفس القانون مرة ثانية فعندئذٍ لا يحق للملك الامتناع عن تنفيذ القانون.

في الولايات المتحدة الأمريكية الشمالية خلافاً لمبدأ فصل السلطات (حيث إن أمريكا تعد نموذجاً للفصل الكامل للسلطات) ويحق لرئيس الجمهورية إرجاع القانون إلى المجلس لاعادة النظر فيه وذلك في ظرف عشرة أيام من إطلاعه عليه، وإذا صادق الكونغرس على نفس القانون بأكثرية الثلثين فان رئيس الجمهورية في هذه الحالة لابد أن ينفذه وقد أيد الرأي العام هذا الأمر جاء في المادة 49 من دستور النظام السابق: «إصدار المراسيم والقوانين من اجل تنفيذها هي من اختصاص الملك من دون أن يقف في وجه تنفيذها أي عائق» والتي كانت تدل على الانتماء لفصل السلطات، في الوقت الذي كانت تعتبر جزءاً من السلطة التشريعية والقوانين آنذاك كانت تصبح قوانين إذا حملت توقيع الملك والملك كان يوقع على القانون الذي يصادق عليه المجلس.

امتنع رئيس الجمهورية من المصادقة على القوانين فان هذه القوانين تصبح نافذةً بعد خمسة أيام من إبلاغها لرئيس الجمهورية.

في نظام الفصل الكامل للسلطات لا يحق للبرلمان التدخل في مهام السلطة التنفيذية. دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية كغيره من دساتير دول العالم قام بإدخال استثناءات على هذه المادة، ومن بينها انه أمر بأن المعاهدات والبروتوكولات والعقود والاتفاقيات الدولية التي تعقدها السلطة التنفيذية مع الدول الاخرى تحتاج إلى مصادقة البرلمان عليها وكذلك يجب أن يصادق البرلمان على أي شكل من أشكال ترسيم الحدود، والإقراض والإقتراض الذي يتم من قبل الحكومة.

ما قلناه في البداية عن أن الدستور الإيراني لا يعترف بالفصل التام للسلطات هو صحيح بشكل عام ولكنه اقر ببعض النتائج الناجمة عن الفصل التام للسلطات[1].

أولاً: صيغة العلاقة بين السلطات في الجمهورية الإسلامية الإيرانية:

تم تنظيم العلاقات بين السلطات في الجمهورية الإسلامية الإيرانية بأسلوب خاص يختلف عن جميع دول العالم وبالرغم من أنها تمثل في الظاهر شكلاً من الفصل النسبي للسلطات إلا أن هذه العلاقات تتمتع بسمات خاصة تجعل هذا النظام يختلف عن جميع الأنظمة الاخرى،

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية»، ج 2، ص 194.
المادة 1 من القانون المدني الإيراني المصادق عليه بتاريخ 1902 وتعديلاته اللاحقة.

حيث إن مركز الاتصال ومحور العلاقة بين السلطات الحاكمة في إيران هو الولي الفقيه (القائد).

يعتبر منصب القائد اعلى سلطة في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية ويجب أن يحصل على موافقة الشعب وذلك عن طريق مجلس الخبراء. ويتم اختياره قائداً للمجتمع الإسلامي استناداً إلى مؤهلات خاصة كالعلم والعدل والتقوى والخبرة في أمور الإدارة، مع الأخذ بعين الاعتبار الاعتقاد السائد بين أبناء الشيعة بأن الحكومة الشرعية هي الحكومة القائمة على الحق والتي تشترط وجود هكذا قائد وتقوم على أساس الموازين والمعايير الإسلامية وتكون شعبية أيضاً[1].

في بلد مثل الجمهورية الإسلامية الإيرانية وحتى يأخذ كل شخص موقعه ليقوم بوظيفته وفقاً للقواعد والقوانين وبدون أي تمييز فانه يجب أن يكون هناك تقسيماً للمسؤوليات بعد القيادة وتعيين سلم القيادة والحكومة وفقاً للمبادىء والمعايير الإسلامية. وبذلك تكون قد تكرست السلطات الثلاث وتم تحديدها بينما أطلق عليها في الغرب بعد نظرية مونتسكيو اسم مبدأ فصل السلطات وهي تختلف عنها.

أشارت المادة 57 من الدستور إلى أن السلطات الثلاث مستقلة عن بعضها البعض، والدستور لم يترك مجالاً لرئيس الجمهورية كي يتدخل أو يشرف على السلطة القضائية.

إن ممارسة السلطات الثلاث بناءً على رأي وتحت إشراف ورعاية القائد (مرشد الثورة) هو قانوني ومشروع بحسب أساس الدستور. من حيث

---

(1) الدكتور سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية، مصدر سابق، الصفحة 155.

المبدأ فانه إذا ما تم الحديث في النظام الإسلامي عن فصل السلطات أو العلاقة بينها فهذا لا يعني بالضرورة انه من اجل الحيلولة دون التمركز غير الشرعي للسلطة وفسادها، لأنه وطبقاً للنظرية الإسلامية من الممكن أن يوجد شخص يتمتع بالمؤهلات والإمكانيات اللازمة وفقاً للمعايير الإسلامية ويتربع على رأس جميع السلطات والمؤسسات الحاكمة في المجتمع وأن لا يكون مرشحاً لأي نوع من المفاسد أيضاً[1].

في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية حظي مبدأ فصل السلطات باهتمام كبير وذلك لمراعاته المبادئ الإسلامية، حيث إن السلطات الحاكمة في الجمهورية الإسلامية والتي هي عبارة عن السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية تكون تحت إشراف ولي أمر المسلمين (الولي الفقيه).

هذه السلطات تكون مستقلة عن بعضها البعض[2]. تتم ممارسة السلطة التشريعية من خلال مجلس الشورى الإسلامي الذي يتكون من النواب المنتخبين من الشعب مباشرة ويتم إبلاغ قراراته إلى السلطتين التنفيذية والقضائية لتنفيذها والعمل بها، وذلك بعد اجتيازها لعدة مراحل سيتم الإشارة إليها في المواد القادمة[3]. وتتم ممارسة السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية والوزراء، باستثناء المسائل التي أوكلت للقائد مباشرةً من أجل البت فيها[4]. ممارسة السلطة القضائية تكون من

(1) قاسم شعباني، «القانون الدستوري ونظام الحكومة الإسلامية الإيرانية، الطبعة الأولى، دار النشر اطلاعات سنة 1994، ص 72 و 75.

(2) المادة 57 من الدستور.

(3) المادة 58 من الدستور.

(4) المادة 60 من الدستور.

خلال المحاكم القضائية التي يجب أن تكون وفقاً للمعايير الإسلامية، وأن تقوم بتسوية المنازعات والمحافظة على الحقوق العامة ونشر العدل وتطبيق القوانين الإلهية[1].

وبالنظر إلى المواد التي ذكرت فإننا نلاحظ أن نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية قد أقر نوعاً ما بمبدأ فصل السلطات (استقلال السلطات)، أي أن السلطات ونشاطاتها مستقلة عن الأخرى، ولكنها تملك نظاماً خاصاً بها يختلف عن جميع الأنظمة التي فيها فصل للسلطات وذلك لأنه طبقاً للمادة (57) فإن هذه السلطات تقع تحت إشراف القيادة ويتم العمل بها بإشراف مباشر من قبل الولي الفقيه، وذلك وفقاً للمادة التالية من هذا الدستور. ووفقاً للبند السابع من المادة 110 من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية فإن حل الخلافات وتنظيم صيغة العلاقة بين السلطات الثلاث تكون من اختصاص وصلاحيات القيادة.

نظام الجمهورية الإسلامية بدفاعه عن القوانين والمبادئ الإسلامية وتطبيقها يُعتبر المُناصر والمساند للشعب والذي يعمل على إقامة العدل والقسط بين الناس. ومن الطبيعي أن يُبادر إلى تقديم تسهيلات في هذا المجال وأن يُدافع عن حقوق مواطنيه ويُوفر الوسائل اللازمة للوصول إلى هذه الحقوق.

الإسلام يقف بكل صلابة في وجه الاستبداد والظُلم، ويختار الحكومة من قلب الشعب ويعتبر أن الله فوق كل شيء وهو الحاكم الجمعي، وذلك حتى لا يكون هناك أفضلية لِأشخاص على آخرين ولا تُصبح الحكومة أداةً بيد الأفراد للقمع والاضطهاد، حيث إن الهدف من

(1) المادة 61 من الدستور.

فصل السلطات أيضاً هو الوقوف في وجه الاستبداد والظلم. هذا القاسم المشترك هو الذي يُعبِّد الطريق من أجل التعايش بين النظامين (النظام الإسلامي ونظام فصل السلطات) وحالياً أقرّت المادة (57) نسبياً بنظام فصل السلطات التشريعية، التنفيذية. القضائية وذلك بأسلوبها الخاص. واستناداً إلى هذا فإن كل سلطة تتولى فرعاً من الفروع الإدارية في الدولة وتُمارس جزءاً من سيادتها عن طريق المؤسسات المختصة[1]. عند ما تتم ممارسة الأعمال القضائية فالدولة من قبل سلطة مختصة والأمور التنفيذية من قبل السلطة التنفيذية فإنه عند ذلك يمكن تعليق الآمال على ذلك النظام الذي تسود فيه مظاهر الحرية والأمن ويتوجه الجميع لأداء واجباتهم وممارسة حقوقهم انطلاقاً من القانون.

ثانياً: حالات تداخل عمل السلطات والحلول القانونية لذلك في إطار الدستور:

أشرنا في البحوث السابقة إلى أنه في تاريخ الحقوق تم إسناد مبدأ فصل السلطات إلى مونتسكيو المفكر الفرنسي المعروف في القرن الثامن عشر، على الرغم من أن موضوع فصل السلطات العليا للدولة كان قد تم طرحهُ قبل مونتسكيو ومن قبل مفكرين أمثال أرسطو وحتى بعض العلماء المسلمين كآية الله نائيني اعتبروا أن نظام الحكم في صدر الإسلام كان مبنياً على مبدأ فصل السلطات[2]. الدكتور زهير شكر فإنه يرى بالنسبة لهذه المسألة بأن فصل السلطات في الإسلام عند أهل السنة قائم على أن السلطة التشريعية إلهية وأساسها القرآن

---

(1) الدكتور سيد محمد هاشمي، مصدر سابق، ص 6.

(2) آية الله نائيني، تنبيه الأمة وتنزيه الملة، مصدر سابق.

والسنة ويتم بلورة قواعدها الشرعية من قبل فقهاء الشرع وليس للشعب أي دور في اختيارهم. السلطة التنفيذية يمارسها الخليفة. والسلطة القضائية يمارسها الفقهاء الذين تتوفر فيهم الشروط اللازمة من التمكن في الفقه والحس بالعدالة والتقوى. عند بعض الشيعة الذين يعتقدون بولاية الفقيه فإن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تعودان له فيما نص عليه في القرآن الكريم والأحاديث النبوية والفقه الشيعي. أما عند البعض الآخر الذي لا يتبنى ولاية الفقيه، فإن الغيبة الكبرى تسمح بتطبيق نظام فصل السلطات بمفهومه الغربي، وبالتالي يسهل تطبيق مبادئ الديمقراطية المستقاة من الشرع أو من الفكر السياسي الغربي بما لا يتناقض مع الشريعة الإسلامية[1]. على الرغم من أن مبدأ الفصل الكامل للسلطات، بمعنى الاستقلال التام للسلطات العليا، يبدو أنه أكثر انسجاماً مع مبادئ الديمقراطية ولكنه ثبت عملياً عدم جدوى تطبيق مبدأ الفصل التام للسلطات لأنه يخلُق مشكلات مُزمنة لنظام الحكم ويدفعه بهذا الاتجاه. لهذا وبشكل عام نلاحظ أن مبدأ الفصل النسبي للسلطات أي قبول الحد الأعلى من الاستقلال للسلطات العليا والقبول بخيار تعاون السلطات والنزول بمستوى تنازع وتداخل السلطات بوظائف بعضها البعض إلى الحد الأدنى، قد لاقى قبولاً واستحساناً عملياً.

دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية عندما قبل بمبدأ فصل السلطات، أخذ بحسبانه مسائل الدفاع عن حقوق الشعب والوقوف في وجه كل أنواع الاستبداد والظلم والقيود غير المنطقية والقانونية. وعلى

---

(1) الدكتور زهر شكر في معرض ملاحظاته على رسالة الدكتوراه لمؤلف هذا الكتاب، سنه 2005 (الجامعة اللبنانية)

هذا الأساس يجب القول أن السلطات في الجمهورية الإسلامية متوازنة ومتكافئة أيضاً. هذا التكافؤ في القوة يفرض على كلٍ منها أن تقوم بدورها في الدفاع عن حقوق أبناء شعبها...

لقد تم وضع مجموعة من الحلول من أجل الحيلولة دون بروز مشكلات تنجم عن تدخل السلطات بعمل بعضها البعض حيث إن الدستور الإيراني استخدم بكل واقعية مصطلح «استقلال السلطات» بدلاً من مصطلح «فصل السلطات» مؤكداً في الوقت نفسه على ضرورة القيام بمهامها تحت إشراف ولي أمر المسلمين وإمام الأمة (الولي الفقيه).

وفي الدستور الإيراني تمت الإشارة بكل وضوح إلى مسائل تنازع السلطات العليا وتداخلها ببعضها البعض، ومن بعض التداخلات القانونية لتلك السلطات نذكر ما يلي:

أ) تأثير السلطة التشريعية بعمل السلطة التنفيذية كتوجيه الملاحظات ومساءلة واستجواب الوزراء ورئيس الجمهورية، وممارسة الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية من خلال إقرار الموازنة وتوزيعها، وحصول الوزراء على ثقة البرلمان، وضرورة مثول رئيس الجمهورية وحكومته أمام البرلمان وردهم على تساؤلات الأعضاء، وإمكانية تحقيق البرلمان في دعاوى الناس ضد السلطة التنفيذية، وكذلك حق النواب في التحري والتدقيق بالمسائل التنفيذية[1].

ب) تأثير السلطة التشريعية بعمل السلطة القضائية: كسن القوانين وإلزام القضاة بتنفيذها والعمل بها، إمكانية متابعة السلطة التشريعية لدعاوى الناس ضد السلطة القضائية، إقرار ميزانية السلطة القضائية عن طريق البرلمان، حق البرلمان التحري والتدقيق في الأمور القضائية.

---

(1) المواد 76 و 89 و 90 من الدستور.

ج) تأثير السلطة التنفيذية أو نفوذ السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية: كتوقيع ونشر قرارات المجلس من قبل رئيس الجمهورية وإقرار وإصدار الأنظمة الداخلية والقوانين المصادق عليها من قبل الحكومة. أن الدولة تتمتع بحق تحضير اللوائح القانونية والتي تقدم إلى البرلمان للمصادقة عليها (المادة140 للدستور) أن سيطرة الدولة فمجال تحضير القوانين من جانب وعدم خبرة النواب الكاملة والاختصاصية عن بنود اللوائح المطروحة من جانب آخر كل ذلك يسبب بأن تقوم الدولة بتنفيذ ما تطمح إليه في اللوائح القانونية. أن القوانين تذكر الأمور الكلية وتحيل الجزئيات إلى القرارات التنفيذية، وإضافة إلى ذلك فإن الدولة والوزراء يحق لهم بأن يقوموا بالمصادقة على القرارات المستقلة أيضاً.

د) تأثير السلطة التنفيذية بعمل السلطة القضائية: كتحضير اللوائح القضائية لعرضها على السلطة التشريعية، إقرار ميزانية السلطة القضائية ضمن قانون الموازنة العامة للدولة[1].

هـ) تأثير السلطة القضائية بعمل السلطة التنفيذية: كحق إشراف السلطة القضائية على عمل السلطة التنفيذية عن طريق مديرية الرقابة والتفتيش، حق السلطة القضائية التحقيق والتحري حول ممتلكات رئيس الجمهورية ومعاونيه والوزراء وزوجاتهم وأولادهم، ترشيح وزير العدل لعضوية الحكومة من قبل رئيس السلطة القضائية، إمكانية إلغاء قرارات الحكومة إذا ما ثبت أنها مخالفة للقانون (عن طريق مجلس العدل الإداري) والتحقيق بجرائم ومخالفات مسؤولي السلطة التنفيذية من قبل السلطة القضائية[2].

(1) المواد 123 و 125 من الدستور.

(2) المادة 174 من الدستور.

و) تأثير السلطة القضائية بعمل السلطة التشريعية: كتهيئة اللوائح القضائية وتفسير القوانين(*) وتأويلها في المحاكم القضائية وفي دائرة القضاء، ترشيح ستة أعضاء حقوقيين (رجال قانون) من مجلس صيانة الدستور إلى البرلمان من قبل رئيس السلطة القضائية وذلك حتى يقومون بمراقبة تطابق قرارات المجلس وقوانينه مع الدستور[1].

بما أننا قمنا آنفاً بشرح المبادىء الأساسية للدستور فإننا نلاحظ أن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية يتمتع بشفافية كافية تؤهله في حال تطبيق هذه المبادئ تطبيقاً صحيحاً وكاملاً مع الالتزام بمبادئ الحكومة الدينية إلى أن يخطو خطوة هامة في سبيل تماسك السلطات وانسجامها وتلبية الحاجات اليومية للمجتمع الإسلامي وتحقيق الديمقراطية الشعبية التي أضحت الشعار اليومي لمسؤولي النظام، شريطة أن تقوم الأحزاب والذين يدعون الدفاع عن حقوق وحريات الشعب بالمحافظة على الأسس العقائدية والفكرية للشعب والتي تجلت في مواد الدستور تحت عنوان ميثاق الأمة (الشعب)، وعلى جميع الأطراف ذات العلاقة (والتي تشمل الحكام، الشعب والأحزاب) أن تؤمن وتلتزم بجميع مبادئ الدستور.

(*) ملاحظة: لا تملك السلطة القضائية الصلاحيات الكاملة في التفسير، إلا أن المادة 73 من الدستور تنص على أن شرح وتفسير القوانين العادية هي من صلاحيات مجلس الشورى الإسلامي إن مضمون هذه المادة لا يعني الطعن في التفسير الذي يقدمه القضاة أثناء عملية أو ممارسة القضاء وكذلك استناداً إلى المادة 91 من الدستور فإنه يتم انتخاب نصف أعضاء مجلس صيانة الدستور (الرجال القانون) بناء" على اقتراح السلطة القضائية ويكون التفسير الأساسي من اختصاص مجلس صيانة الدستور.

(1) المادتين 91و 73 من الدستور.

هرم النظام السياسي في الجمهورية الإسلامية الإيرانية عن كتاب قانون الدستوري من د. محمد هاشمي 632.

الفقرة الثانية: فصل السلطات في نمطها التطبيقي:

نشر المفكر الفرنسي مونتسكيو ـ من مفكري القرن الثامن عشر ـ كتاب روح القوانين في عام 1748 وعبر فيه عن فكرة تجزئة السلطات بشكل موسع وبنى مونتسكيو فكرته على أنه كيف يمكن الحد من فساد السلطة. وقد ظهر هذا الكتاب أيام كانت أوروبا تستعد فيها لتحول فكري ـ سياسي كبير، ولذلك يرى الكثير من علماء السياسة أن تعاليم مونتسكيو كانت أحد الدوافع الرئيسية للثورة الفرنسية وأنها أثرت أيضاً في الحركة الاستقلالية الأمريكية.

مبدأ فصل السلطات الذي تقبله المجتمع الدولي برحابة صدر، يعتبر في الواقع تمهيداً ومقدمة لمحاربة الاستبداد والدفاع عن حرية الشعوب والحد من استقلال السلطة والفساد وأساساً لإضعاف سلطة الحكام المستكبرين والذين يعتبرون أنفسهم فوق شعوبهم وفوق كل اعتبار. الإسلام يعارض الاستبداد بشدة ويرى أن الحاكم الرئيسي هو الله وحده وذلك حتى لا يكون هناك ثمة أفضلية لبني البشر على بعضهم البعض وأن لا تتحول السلطة إلى أداة قمع في يد بعض الأفراد. وبما أن الهدف والغاية من تجزئة السلطات هو الحد من استبداد الهيئة الحاكمة فإن هذه الغاية المشتركة تمهد الطريق للتعايش بين النظامين الإسلامي ونظام فصل السلطات[1].

في الحقيقة لقي نظام فصل السلطات قبولاً واسعاً من قبل عامة

---

(1) د. سيد محمد هاشمي، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية»، المجلد الثاني، الطبعة الثانية، مجمع التعليم العالي في قم، عام 1999 م. ص 8.

الشعوب ولذلك نرى أن أغلب الدساتير في القرنين التاسع عشر والعشرين كانت مبنية وقائمة على هذا الأساس. بالتأكيد لم تكن فكرة تجزئة السلطات عملية إلى هذا الحد بل كانوا يميلون كل الميل إلى إقامة علاقات تعاون تقوم على أساس الفصل النسبي وليس الكامل بين السلطات.

في الواقع إن فصل السلطات وتجزئتها لم يكن يترافق دائماً مع توفر الحريات السياسية، لذلك نرى في كثير من النماذج أنه على الرغم من وجود فصل للسلطات إلا أن السلطة الحاكمة تكون عملياً بيد مؤسسة أو بيد شخص بعينه. الشاهد على ذلك ما حدث في ألمانيا إبان الحكم النازي إذ أنه كان هناك سلطة تشريعية وسلطة قضائية إلا أن رئيس السلطة التنفيذية، أي هتلر، استطاع أن يتحكم بإرادة المجلس التشريعي (رايشتاغ) من جهة ومن جهة أخرى جعل السلطة القضائية أداة يتحكم بها كما يشاء، وهذا ما كان يفعله موسوليني في ايطاليا أيضاً[1].

الإجراءات المتعلقة بالدستور البريطاني لم تراعي في السابق ولا حالياً مبدأ فصل السلطات الذي طرحه مونتسكيو، وفي بريطانيا كغيرها من الدول التي تتمتع بسلطتين تنفيذية وتشريعية لا يوجد فصل بين أعضاء السلطة التشريعية والحكومة، حيث إن أعضاء الحكومة والوزراء الآخرين هم أعضاء في مجلس العموم. وحتى أنه يمكن القول أيضاً إن السلطة القضائية غير مستقلة كلياً وذلك لأن رئيسها

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري المقارن». الطبعة الأولى، منشورات بايدار عام 2000، ص 106.

عضواً في الحكومة وفي مجلس الأعيان أيضاً[1].

بالنسبة لتطبيق نظريه فصل السلطات في أمريكا في مرحلة ما قبل توقيع المعاهدة فيلادلفيا Philadelphia فقد كان نواب الولايات الأمريكية يرغبون بإنشاء دستور يعطي السلطة التشريعية دورها الحقيقي في إدارة الدولة[2]، ولكن بمرور الزمن تغيرت رؤية النواب ولم يعودوا يوافقون على وجود سلطة قوية حاكمة وبدأوا مساعيهم من أجل إيجاد نظام لفصل السلطات وتجزئتها. وقد حقق المشرعون الأمريكيون هذا الأمر بمساعدة نظريات وأفكار مونتسكيو وغيره من المفكرين، وعلى هذا الأساس أقر هؤلاء بأن السلطة التشريعية (المقرة)، السلطة التنفيذية (المنفذة للقوانين) والسلطة القضائية (المفسرة والمطبقة للقوانين الموجودة) هي عبارة عن سلطات يجب أن تكون منفصلة ومستقلة عن بعضها البعض كما أنهم أيدوا تجزئتها إلى ثلاث سلطات حكومية[3].

إن قاعدة الاحتواء والتوازن في أمريكا تكون على الشكل التالي: لكل سلطة من السلطات صلاحياتها الخاصة بها وتتمتع باستقلالية تامة، ويمكن لكل منها من خلال التأثير على الأخرى احتواء وكبح جماح

---

(1) The Spirit of the law (1748), with introd. By F.Neumann (Newyork, 1949) Book xi, sect. 6. Fora of principle, see M.J.C.Vile, constitiona Lism and the separation of powers (oxford), (1967).

اريك بارنت، «مقدمة في القانون الدستوري»، ترجمة د. عباس كدخدايي، دار النشر ميزان، الطبعة الأولى، ربيع 2003، ص 29.

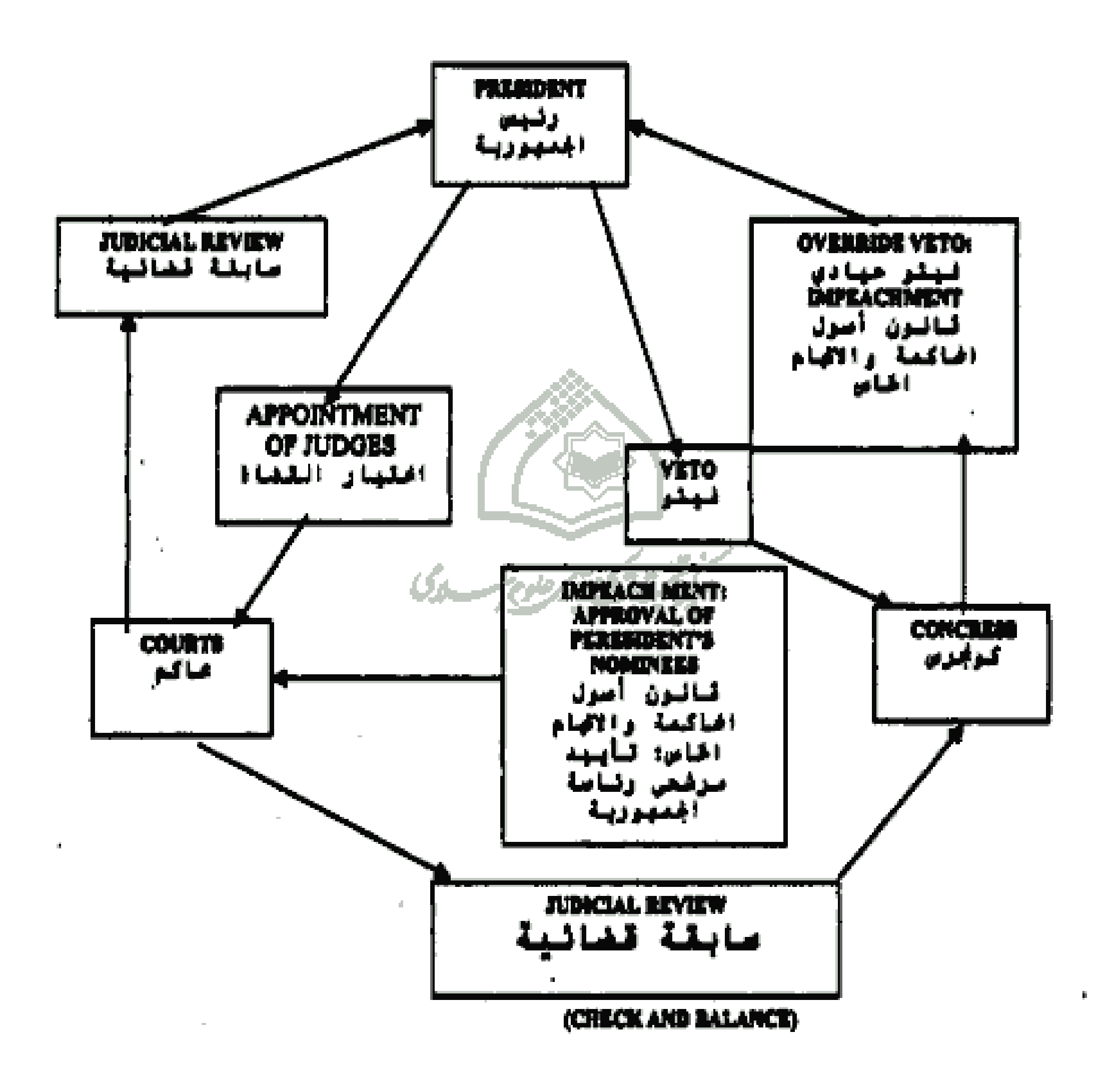
(2) كانت كل من ولاية نيوجرسي وفرجينيا تتمتعان بهذه الخصوصية التي يتم من خلالها تعيين ممثلي السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية.

(3) American Government A.heineman/ Steven A.Petrson Thomas H.Rasmussen (1989) p. 39.40.

تطرف وتشدد الأخرى، وفي حال حدوث خطر ما فإنها تحبطه. ولتوضيح المفهوم الحقيقي لهذه القاعدة لابد من الإشارة وبشكل مختصر إلى أن المفهوم القاضي بفصل السلطات يتم تطبيقه على الشكل التالي: يتم وضع القوانين من قبل الكونغرس وإذا كان القانون لا يتناسب مع المصلحة العامة يقوم رئيس الجمهورية باستخدام حق النقض (الفيتو) ويمتنع عن توقيعه. وإن إقرار القانون من قبل الكونجرس مرة ثانية يؤدي إلى إبطال الفيتو الذي وضعه رئيس الجمهورية. أما في حالة تعارض القوانين مع الدستور فإنها تلغى عن طريق المحكمة العليا[1]. كما إن مسؤولية رئيس الدولة والوزراء الجزائية أمام الكونغرس تشكل عنصراً آخر من عناصر الاحتواء والتوازن.

(1) المحكمة العليا لا تلغي القانون. بل ما تستطيع القيام به هو الامتناع عن تطبيق القانون في النزاع المعروض أمامها بسبب عدم دستورية.إلا أن هذا الامتناع هو بمثابة إلغاء للقانون لأنه على جميع المحاكم الامريكية الالتزام باجتهاد المحكمة العليا الاتحادية. (ملاحظة الدكتور زهير شكر حول رسالة الدكتوراه دولة لمؤلف هذا الكتاب).

هذا الرسم البياني يبين قواعد التحكم وتوازن القوى في أمريكا



رسم بياني لعملية ضبط وتوازن القوى في أمريكا

طرحت مسألة تجزئة السلطات في المادة (100) من الدستور الأخير للاتحاد الروسي، بحيث تكون السلطة الحكومية في الإتحاد الروسي قائمة على فصل السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية، وكذلك تقسيم المسؤوليات ومراكز النشاط والعمل بين روسيا الاتحادية والجمهوريات التابعة لها تقسيماً محكماً ودقيقاً[1]. دستور روسيا الاتحادية ونظراً لنظامها الاتحادي يطرح شكلين مختلفين لتجزئة السلطات أحدهما سلطات عمودية وآخر فصل أفقي للسلطات[2].

واليوم يلقى نظام فصل السلطات انتشاراً واسعاً في القوانين الدستورية لكثير من الدول وحتى في المملكة العربية السعودية التي لا يسود فيها قانون دستوري صدر فيها مؤخراً أحكام تنفيذية من قبل الملك تتعلق بالحكومة والمجلس. وقد جاء في المادة 24 من هذه الأحكام: «السلطات الثلاث في المملكة هي عبارة عن السلطة القضائية والتنفيذية والتشريعية وهذه السلطات ستعمل وفقاً للوائح والأنظمة الداخلية المنصوص عليها»[3]. وفي نهاية البحث المتعلق بتجزئة وفصل السلطات يجب التذكير بأن جميع دساتير دول العالم قد تبنت مبدأ فصل السلطات الحاكمة. وأن جميعها أقرت بالفصل النسبي وليس الفصل المطلق، وذلك لأن الفصل المطلق للسلطات الدستورية غير ممكن عملياً وهو غير مجدي.

---

(1) د. جلال الدين مدني، «القانون الدستوري المقارنة»، نفس المرجع، ص 108، 107.

(2) القصد من تقسيم السلطات بشكل عمودي هو تقسيم السلطات المسؤوليات وترتيبها بشكل منظم في الدولة المركزية وداخل الدول الأعضاء في الإتحاد، والقصد من تقسيم السلطات بشكل أفقي هو نفس التقسيم المتعارف عليه في الدول المركزية (الواسعة) إلى سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية.

(3) د. جلال الدين مدني المرجع السابق ص 115.

الفقرة الثالثة: أسس قيام نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية

أولاً: أسباب ودوافع (ضرورة إقامة) تشكيل الحكومة في المجتمع الإسلامي:

هل يعد تشكيل الحكومة حاجة اجتماعية لسنا في غني عنها أبداً؟ أم أن الحكومة وليدة ظروف خاصة، وبما أن هذه الظروف في حالة تغير دائم هل من الممكن الإستغناء عن الحكومة؟[1]

يقول علماء الاجتماع إن إيجاد الدولة و(السلطة) هي حاجة اجتماعية ملحة في جميع الظروف وأنه لا يمكن الاستغناء عنها، وأن الحاجة لتشكيل الحكومة ليست من الأمور الجديدة للحياة الاجتماعية للإنسان بل أن هذه الحاجة كانت مرتبطة بجميع المراحل السابقة للحياة البشرية المدنية والاجتماعية.

فمن وجهة نظر أفلاطون «الارتقاء بحياة الفرد إلى المستويات العليا من دون الحكومة هو أمر غير ممكن أصلاً». ويعتبر أرسطو أيضاً هذه الحقيقة على أنها من المظاهر الطبيعية للحياة البشرية. ويقول بهذا الشأن «الحكومة هي من متطلبات الطبع البشري، لأن الإنسان بطبعه هو موجود اجتماعي ومن يقول بعدم ضرورة الحكومة فإنه يسعى إلى تدمير العلاقات الطبيعية وهو إما إنسان متوحش أو أنه لا يعرف شيئا عن المفهوم الإنساني والواقع البشري»[2].

---

(1) محمد مهدي شمس الدين، نظام الحكم والإدارة في الإسلام، ص 30. نقلاً عن مصطفى ناصح رسالة ماجستير، القائد وفصل السلطات. كليه الحقوق، جامعة طهران 1996.

(2) السياسة، ترجمة أحمد لطيفي، ص 96.

ابن خلدون أحد المفكرين الإسلاميين يعتقد أيضاً أن فطرية الحياة الاجتماعية للإنسان هي اكبر دليل على ضرورة التعاون والتضامن بين الناس من أجل تشكيل الحكومة والعمل على تشكيل وحدة سياسية متماسكة. وإن مسألة الحاجة إلى تشكيل حكومة لإقرار النظام والعدالة والارتقاء بالحياة البشرية تعد بحكم العقل وكذلك من زاوية الشرع والإسلام من القضايا التي تغنينا عن الاستنتاج والتفسير، وذلك إذا ما تأملناها بشكل دقيق وصحيح[1]. كما أن العلامة طباطبائي كان قد ناقش في بحثه حول (الولاية والقيادة في الإسلام) قضية الحاجة إلى إيجاد حكومة إسلامية وذلك من وجهة نظر الفلسفة الاجتماعية للإسلام[2]. وكذلك يقول الإمام الخميني حول ضرورة تشكيل الحكومة الإسلامية: «بما أن الأحكام والقوانين الإسلامية الاقتصادية منها والسياسية والحقوقية باقية وواجبة التنفيذ حتى يوم القيامة فإن أياً من الأحكام والقوانين الإلهية لا يمكن إبطالها أو إلغائها. لذلك فإن بقاء ودوام هذه الأحكام يتطلب قيام نظام يضمن احترام وسيادة هذه الأحكام والقوانين ويتعهد بتنفيذها، وذلك لأن تنفيذ هذه الأحكام الإلهية لا يمكن أن يكتب له النجاح من دون إقامة حكومة إسلامية. وإلا فإن المجتمع سيسير نحو الفوضى والاضطراب وتسيطر حالة من انعدام القانون على جميع نواحي الحياة»[3].

يرى أكثر الفقهاء أن الله تعالى هو الحاكم على جميع الأمور.

---

(1) عباس علي عميد زنجاني، الفقه السياسي، ج 2، ص 154.

(2) نفس المرجع، ص 100.

(3) الإمام الخميني، كتاب البيع، ضرورة تشكيل الحكومة الإسلامية. دار الزهراء ص150

وبعبارة أخرى أنه تم في الإسلام وضع أحكام وقواعد لجميع التصرفات التي يقوم بها البشر. وبما أن تشكيل الحكومة هي جزء من نشاطات الإنسان فكان لابد لها أن تستند إلى أحد الأحكام الإسلامية (كالواجب والحرام و....)[1].

وإذا ما تتبعنا هذه القضية في مصادر الفقه الإسلامي نجد أنفسنا أمام جملة من الأدلة التي تشير إلى ضرورة (وجوب) تشكيل الحكومة في المجتمع الإسلامي. وهذه الأدلة عبارة عن:

1 ـ القرآن: إن دراسة الآيات الخاصة بالأحكام والأبعاد المختلفة للحكومة تدل على أن إقامة الحكومة في المجتمع الإسلامي هي مسألة بديهية لا تحتاج إلى إثبات ولا يرقى إليها أي شك. وذلك لأن تنفيذ الأحكام والقوانين أمر يتوقف على وجود حكومة أو هيئة حاكمة. ومن بين الآيات التي تشير إلى هذه المسألة الآية الكريمة ﴿يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ... ﴿٥٩﴾﴾[2]

2 ـ الأحاديث: هناك روايات وأحاديث كثيرة تشير إلى ضرورة وحتمية وجود الحكومة والقيادة في المجتمع ومن جملتها ما جاء في عنوان أحد أبواب كتاب الوافي «إنه ليس شيء مما يحتاج إليه الناس إلا وقد جاء فيه كتاب أو سنة».

3 ـ من بين الأدلة الأخرى يمكن الإشارة إلى الدليل العقلي: يفيد هذا الدليل إلى أنه هناك حاجة ماسة إلى مراعاة وتطبيق العدالة وصيانة حقوق الأفراد والدفاع عنها وتهيئة الأرضية المناسبة لإقامة وتشكيل

---

(1) همايون، همتي. «العرف والسياسة في الإسلام» ص 37.

(2) سوره النساء الآية 59.

الحكومة في المجتمع. وعلى هذا الأساس أوعز الفقهاء والعقلاء إلى ضرورة إقامة الحكومة في المجتمعات البشرية.

4 ـ حيث إن المجتمع الإسلامي كغيره من المجتمعات يحتاج إلى إدارة للدولة وإلى حكومة تقوده ومن أجل تنظيم علاقاته فهو بحاجة إلى قواعد وأحكام اجتماعية تنشر الأمن والأمان وتهيئ الأرضية الصالحة لمراعاة حقوق الأفراد والعدالة الاجتماعية.

في النهاية نجد أنه لا جدال في أن المجتمع الإسلامي كغيره من المجتمعات الأخرى يحتاج إلى حكومة.

يوجد في الإسلام مجموعة من الأحكام التي لا بد من تنفيذها عن طريق الحكومة كالأحكام المالية، العسكرية، القضائية و... إذا ومن ناحية عقلية فإن تشكيل الحكومة يعد أمراً ضرورياً من أجل تجسيد الإسلام وبلورته على أرض الواقع. الإمام الخميني بصفته فقيهاً ومؤسساً للحكومة الإسلامية في إيران يقول[1]: الأحكام الإلهية، سواء أكانت مالية أو أحكام سياسية أو قانونية ليس أنها فقط لا تلغى بل إنها باقية إلى يوم القيامة، وإن بقاء هذه الأحكام يفرض ضرورة ولزوم وجود الحكومة فالمجتمع الإسلامي. حيث إنه لا يمكن تطبيق الأحكام الإلهية في ظل غياب الحكومة، وإلا فإن ذلك سيؤدي إلى الفوضى وانعدام القانون. إن الدفاع والذود عن أراضي الدولة الإسلامية فمواجهة الأعداء هو واجب شرعي وعقلي. إن القيام بهذه المهام والوظائف لا يمكن أن يتحقق إلا بقيام الحكومة ومرتكزات الدولة الإسلامية. إن أفصح وأوضح الدلائل العقلية تتمثل بوجوب قيام الحكومة وذلك من أجل نشر العدالة وحفظ النظام ورفع الظلم والجور وحماية الحدود والوقوف في وجه

(1) الإمام الخميني، كتاب البيع، ج2، ص461و462.

التعديات الخارجية، وأن هذه المسألة لا تقتصر على مكان وزمان محدودين. وكذلك يقول الإمام الخميني في هذا الصدد[1]: «كل من يقول أو يعتقد بعدم ضرورة قيام الحكومة الإسلامية فهو ينكر بذلك وجوب تطبيق الأحكام الإسلامية وكذلك منكر عن الدين أصالته وأزليته[2].

إن نوع الحكومة في إيران هي حكومة إسلامية، حيث إن الشعب الإيراني وانطلاقاً من اعتقاده الراسخ بحكومة القرآن صوت إبان الثورة الإسلامية الظافرة بقيادة آية الله العظمى الإمام الخميني بإجماع 2/ 98% من مجموع الأشخاص الذين يحق لهم التصويت لصالح قيام الجمهورية الإسلامية، وذلك في الاستفتاء العام الذي جرى في التاسع والعشرين والثلاثين من شهر آذار لعام 1979، الموافق للأول والثاني من جمادى الأول لعام 1399 هجري قمري (المادة الأولى من الدستور)[3].

---

(1) الإمام الخميني، ولاية فقيه، ص31.

(2) الرجاء الرجوع إلى رؤية حول ضرورة تشكيل الحكومة في الإسلام في هذا الكتاب.

(3) دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية هو ثمرة لنضال شعب بزعامة شخصية دينية - تاريخية تحملت عبء القيام بالثورة الإسلامية وكانت تعتقد أن تطبيق الأحكام والقوانين الإسلامية من خلال تكريس المجتمع الإسلامي على أرض الواقع يعتبر عاملاً مهماً في سعادة وسرور الإنسان في الدنيا والآخرة، ومن أجل الوصول إلى هذا الهدف لم يكن يتأثر بالعقبات والموانع التي تعترضه ولم يكن يدخر أي جهد أو إجراء للقيام به. لقد تمكن الإمام الخميني في القرن العشرين (الذي كان يطلق عليه قرن التكنولوجيا والتقدم العلمي وصناعة القنبلة النووية والصحون اللاقطة والذي استطاع بدعايته الواسعة والضخمة أن يجعل الأفكار الدينية منزوية ومتقوقعة على نفسها واعتبر الدين افيون المجتمع) بالتوكل على الله والثقة بالنفس والإيمان بعدالة الإسلام، من إقامة حكومة وأحدث أعظم تغيير في العالم وألقى الرعب في أبدان المستبدين المستكبرين الذين عكفوا لسنين طويلة على إيذاء المستضعفين، ويمكن القول أنه ترك تأثيراً كبيراً في القرن العشرين.

ثانياً: مقومات نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية:

أ) جمهورية النظام: لقد بنى دستور الجمهورية الإسلامية النظام وفقا للأسس التالية:

1 ـ يقوم نظام الجمهورية على أساس المشاركة الواسعة للشعب في جميع الشؤون والقضايا العامة وذلك عن طريق الانتخابات والاستفتاءات العامة، لذلك فإننا نلاحظ أن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية، وعلى الرغم من أنه الحارس الأمين على الدين والقيم المعنوية قد أوضح بأن الشعب الإيراني هو الذي نال النظام الجمهوري من خلال ثورته وأن من أهم أهدافه المشاركة العامة لأفراد الشعب في تعيين مصيرهم السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وأن إدارة شؤون البلاد يجب أن تكون استناداً إلى الاقتراع العام (الانتخابات)، كما أن حق سيادة الشعب هو عنوان الفصل الخامس من الدستور. وبالتأكيد يجب توخي الحذر الشديد أثناء التطبيق حتى لا يتم العمل على خلاف الأسس العامة للحكومة الإسلامية بحيث يقدم بعض الأشخاص، ومن دون أي وجه حق، على حرمان الناس من حقوقهم المعترف بها في الدستور.

«وفي هذا الإطار تكون قيادة وإدارة شؤون البلاد بناءً على التصويت العام (الانتخابات)[1]، وانتخاب القائد بواسطة مجلس خبراء القيادة الذي بدوره ينتخب من قبل الشعب[2]، وكذلك يتم انتخاب رئيس الجمهورية[3]

(1) المادة السادسة من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

(2) المادة 107 من الدستور.

(3) المادة 114 من الدستور.

ومجلس الشورى الإسلامي[1] والمجالس البلدية[2] مباشرة من قبل الشعب، والاعتراف بالحكومة (منحها الثقة) يتم بناءً على اقتراح يقدمه رئيس الجمهورية ويصادق عليه مجلس الشورى الإسلامي»[3][4]

ولمزيد من التوضيح حول هذا الموضوع حريٌ بنا أن نقوم أولاً بمقارنة الأسس والقواعد الأولية لبعض الدول فيما يتعلق باعتماد الحكومة على الشعب والتصويت العام (الانتخابات). حيث إن دساتير بعض الدول خطت أيضاً خطوات هامة في هذا المجال ويمكن ملاحظة التنسيق والانسجام في كثير من موضوعات القانون الدستوري.

وتعتبر مسألة الديمقراطية والاعتماد على القوى الشعبية وتشكيل الحكومة بهدف خدمة الشعب، وضمان حقوق جميع الأفراد، والتأكيد على الحريات العامة، قمع الاستبداد والاستكبار، التسلط، واحتكار السلطة، من المطالب الرئيسية للقانون الدستوري في جميع دول العالم تقريباً. على الرغم من أن تجسيد وبلورة هذه الأمور على أرض الواقع تحتاج إلى فترة طويلة وتعد مسألة التخلف بمعناها الحقيقي والواسع أكبر عقبة في وجه تحقيق هذه الأهداف. فعلى سبيل المثال نذكر ما جاء في مقدمة الدستور الياباني: «نحن الشعب الياباني.... نعلن أن السلطة الحاكمة بيد الشعب..... وأن الحكومة هي أمانه مقدسة للشعب، حيث إن سلطتها تنبع من الشعب وتمارس سلطتها عن طريق ممثلي الشعب

---

(1) المادة 62 من الدستور.

(2) المادة 100 من الدستور.

(3) المادة 87 و المادة 133 من الدستور.

(4) د. سيد محمد هاشمي. «القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية»، المجلد الثاني، «السيادة والمؤسسات السياسية»، الطبعة الخامسة، منشورات دادكستر، ص 81و 82.

(النواب) ونتائجها تعود على الشعب، وهذه المادة تعتبر أساسية». كما أن المادة الأولى من نفس هذا الدستور الياباني تقر بأن الإمبراطور رمزاً للدولة ووحدة الشعب ومكانته تنبع من إرادة الشعب لذلك لا يملك السلطة أمام الحكومة. أما الدستور الروسي فيبدأ بالعبارة التالية: الشعوب الروسيا المتعددة القوميات اتحدت مع بعضها في هذه الأرض بناءً على مصيرها المشترك.... ويصادقون على الدستور تكريساً للحرية والاعتراف بحقوق الإنسان.... وعلى أية حال فإنه يسير نحو الإرادة الحرة للشعب.

وكذلك يبدأ دستور الولايات المتحدة بعبارة «نحن الشعب الأمريكي المتحد قررنا» ويسير نحو تحقيق الآمال والتطلعات العامة للشعب الأمريكي[1].

2 ـ من المقومات والأسس الأخرى لنظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية تحديد المدة الزمنية للقيادة وذلك للحيلولة قدر الإمكان دون إيصال الضرر والأذى لجمهورية النظام، ولهذا السبب نرى أن الدستور قد حدد الفترة الزمنية للسلطات والمؤسسات المختلفة وعلى رأسها السلطات الثلاث. فتكون رئاسة الجمهورية لفترة واحدة مع إمكانية التجديد لفترة ثانية، ومجلس الشورى الإسلامي والمجالس البلدية لمدة أربع سنوات لكل منها[2]. بالإضافة إلى أنه في نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية ومن أجل احتواء السلطة والرقابة عليها وتنظيم ممارسة السلطة

---

(1) سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري المقارنة». منشورات بايدار، الطبعة الأولى عام (2000 م)، ص 13.

(2) المواد 114 و 63 من الدستور و المادة 3 من قانون تنظيم الوظائف وانتخابات المجالس الإسلامية في الدولة و المصادق عليه في 21/ 5/ 1996.

عن طريق السلطات الثلاث فقد تم اتباع نظام خاص يطلق عليه اسم «نظام التوجيه والإرشاد»[1] حيث إن السلطات الثلاث تقوم دفعة واحدة باحتواء ومراقبة وتنظيم بعضها البعض ومن جهة أخرى تقوم السلطة الأعلى بالمراقبة والإشراف وتنظيم السلطات الثلاث. وهنا يمكن أن يطرح سؤال التالي: لماذا لم يتم تحديد الفترة الزمنية للقيادة (مرشد الثورة)؟ الدكتور هاشمي أستاذ القانون الدستوري يقول في معرض رده على هذا السؤال: إن عدم تحديد المدة الزمنية للقيادة هي مسألة تحتاج على ما يبدو إلى تفكير وتأمل شديدين وطبعاً ليس القصد هنا هو عدم التحديد نهائياً. لأن صاحب هذا المنصب في حال فقدانه لشروط ومؤهلات القيادة فإنه يحق لمجلس الخبراء عزله وإقالته من منصبه وذلك استناداً إلى المادة (111) من الدستور[2]. ومن جهة أخرى فإنه توجد أيضاً مؤسسات تمارس الرقابة والإشراف على عمل القائد والتي يمكن من خلالها تنظيم وتوجيه سلطة القيادة وهذه المؤسسات هي:

أ) ـ مجلس الخبراء الذي يتم انتخاب أعضاؤه من قبل الشعب مباشرة، وهو منفصل كلياً عن نظام الحكومة ويستطيع في الوقت الذي يرى فيه أن القائد لم يعد يملك القدرة اللازمة على إدارة أمور البلاد أن يقيله من منصبه. ويستطيع هذا المجلس أيضاً أن يهيئ الظروف المناسبة لمنع استغلال السلطة أثناء انتخاب القائد.

ب) ـ وفقاً للمادة 142 من الدستور، فإنه يتم التدقيق بأموال القائد (الولي الفقيه) ومراقبتها من قبل السلطة القضائية وإن الحد من ازدياد ثروته

---

(1) عباس علي عميد زنجاني، الفقه السياسي، ج 2، ص 297.

(2) د. سيد محمد هاشمي، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية»، المجلد الأول، الطبعة الرابعة، ربيع 2003، ص 82.

يعد بحد ذاته نوعاً من الرقابة على السلطة لأنه من الممكن أن تكون المسائل الاقتصادية والمالية من أهم العوامل والدوافع لاستغلال السلطة.

في نظام الجمهورية الإسلامية وطبقاً للبند السابع من المادة 110 من الدستور فإن الولي الفقيه يعد المنظم والمشرف على عمل السلطات الثلاث. وتعمل هذه السلطات ضمن الإطار الذي حدده لها الدستور.

3 ـ من المقومات والأسس الأخرى لنظام الجمهورية الإسلامية هو عدم تمتع مسؤولي النظام بامتيازات شخصية تميزهم عن سائر أفراد الشعب[1]. في المجتمع الإسلامي يجب أن يكون القانون عاماً وشاملاً وبدون تمييز، وأن تحترم حقوق الآخرين ويكون الجميع متساوون أمام القانون حيث إنه في الإسلام يكون الحاكم حتى ولو كان معصوماً متساوياً مع الآخرين أمام القانون. وفي النظام الحكومي لولاية الفقيه يكون الولي الفقيه كذلك متساوياً مع جميع فئات الشعب أمام القانون. وإذا ما تم إصدار حكم من قبله فإنه يجب أن يكون أول شخص يخضع له ويعمل به وإلا فإنه سيسقط من وجهة نظر العدالة. وبالتالي سيفقد صلاحيات الولاية، وكذلك لا يملك جميع المسؤولين الحكوميين امتيازاً خاصاً يميزهم عن الآخرين. وبالإضافة إلى ذلك فقد وضع الدستور ضوابط وقواعد تجعل القائد مسؤولاً أمام مجلس الخبراء، ورئيس الجمهورية أمام الشعب والقائد ومجلس الشورى الإسلامي. والوزراء أمام رئيس الجمهورية ومجلس الشورى الإسلامي وفي حال عدم التزامهم بالمسؤوليات التي خولت لهم فإنه يتم عزلهم من مناصبهم ويمنعون من ممارسة سلطاتهم المطلقة[2].

---

(1) المادة 107 من الدستور.

(2) المواد 111 و 122 و 137 من الدستور.

ب) إسلامية النظام: من جملة الشروط الأساسية للنظام السياسي في الجمهورية الإسلامية هو إسلامية النظام والنظرية الإسلامية للشعب تجاه النظام.

إن السيادة الشعبية في الجمهورية الإسلامية تمارس عبر السلطات الثلاث وممارسة السيادة الشعبية يعد حقاً أعطاه الله للإنسان من أجل تعيين مصيره وفقاً لإرادته. ويتم تطبيق هذا الحق في إطار نظام الإمامة وولاية الأمر وبإشراف الولي الفقيه الذي يتحلى بجميع شروط ومؤهلات القيادة والمنتخب من الشعب فلا يعمل على خدمة مصالح فرد أو مجموعات خاصة (أي أنه لا يكون انتهازياً). والشعب يمارس حقه هذا من خلال الاستفتاء العام على نوع النظام وولاية الفقيه.

يمكن أن نستنتج من مفهومي «الجمهورية» و«الإسلامية» أن «الجمهورية» هي المشرفة على نوع الحكومة و«الإسلامية» مشرفة على مضمون ومحتوى الحكومة[1]. وبما أن الأكثرية الساحقة من أفراد الشعب لديهم إيمان راسخ بدين الإسلام فقد اختاروا مضمون وجوهر السيادة الإسلامية (النظام الإسلامي) في إطار جمهوري. وقد أوجدوا بذلك علاقة وثيقة بين مفهومي الجمهورية والإسلامية، وبذلك تتبلور الإرادة الحرة والإسلامية للشعب من خلال «المشاركة الجماعية» في اختيار النظام السياسي للبلاد «الجمهورية الإسلامية»[2].

---

(1) د. ناصر كاتوزيان. «مجموعة مقالات ونظرية حول الثورة الإسلامية الإيرانية»، مقالة «مقدمة حول الجمهورية الإسلامية» مطبعة جامعة طهران، 1982، ص 68.

(2) د. سيد محمد هاشمي، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية» المجلد الأول، مصدر سابق، ص 85.

إن مقدمة الدستور تبدأ بآية قرآنية مناسبة تحدد الجهة والهدف المنشود من القانون الدستوري: ﴿لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ﴾. فهذه الآية الكريمة تبين لنا الغاية من بعث الأنبياء وتعد المحددة للمبادىء والمعايير الإسلامية التي تتصف بقواعد ثابتة وغير قابلة للتغيير. وقد نزلت هذه الآية لتطبيقها والعمل بها وتكون أفكار وعقائد الناس حيالها بدون قيمة أو مضمون. وكذلك يبحث الدستور في مقدمته مسألة تحديد توجهات الحكومة الإسلامية ويرسم الطريق لتشكيل الأمة العالمية الواحدة ﴿إِنَّ هَٰذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاعْبُدُونِ ﴿٩٢﴾﴾[1]. كما أنه يهدف إلى قطع الطريق على النظام الاستبدادي ويعطي حق تقرير مصير الشعب لأبنائه مستنداً في ذلك إلى الآية الكريمة ﴿...وَيَضَعُ عَنْهُمْ إِصْرَهُمْ وَالْأَغْلَالَ الَّتِي كَانَتْ عَلَيْهِمْ﴾[2]. في دستور الجمهورية الإسلامية تشرف المبادئ والمعايير الإسلامية على جميع الأمور وتتحكم بها وتكون أحكام الشريعة الإسلامية مرجعاً أساسياً لجميع القواعد والقوانين. لذلك نجد كثيراً من الأصول والمبادئ المنصوص عليها في الدستور تكون مقتبسة من الآيات القرآنية. وبذلت مساعي حثيثة من قبل واضعي الدستور لجعل مصدر القوانين في جميع الأمور مستمداً من الإسلام والشريعة الإسلامية. واستناداً إلى هذا فإن القانون الدستوري وعلى الرغم من احتوائها على كثير من مصطلحات ومفاهيم الدول الأخرى إلا أن مضمونها يبقي إسلامياً. وهنا لابد من ذكر نقطة مهمة جداً ألا وهي أنه على الرغم من احتكار المسلمين للسلطات السياسية العليا إلا أنه تم الاعتراف بحقوق الأقليات المذهبية وصونها

(1) سورة الأنبياء، الآية 92.

(2) سورة الأعراف، الآية 157.

كالأقلية الزرادشتية والكلبمية والمسيحية ولهؤلاء خمسة نواب في مجلس الشورى، ولهذه الأقليات بناء على مبدأ التساوي في الحقوق بين أبناء الشعب الحق في شغل المناصب العامة كالمناصب الإدارية، والتعليمية، والجامعية وغيرها[1].



(1) المادة الرابعة والستون من الدستور، المواد 19 و 20 من الدستور.

القسم الثالث
المفاهيم والسمات العامة للسلطة التشريعية

المبحث الأول
مفهوم السلطة التشريعية
من وجهة نظر مفكري القانون العام

1 ـ أرسطو: يمكن القول إن أرسطو الذي كان يعيش قبل أربعة قرون من ميلاد السيد المسيح، يعد المفكر البارز في التاريخ البشري القديم الذي قدم نظريات قيمة في مجالات العلوم الإنسانية، حيث إن كتابه «السياسة» الذي أشار في أحد فصوله إلى أنماط وأشكال فن السياسة وإلى نقاط القوة والضعف لدى حكومات المدن اليونانية القديمة يعد من الآثار القيمة في مجال القانون العامة.

أرسطو وضمن بيان رأيه حول فصل السلطات يقول في هذا الكتاب: «إن لكل حكومة ثلاث سلطات وعلى المشرع العاقل أن يحدد حدود كل واحدة من هذه السلطات، لأنه إذا ما تم تنظيم هذه السلطات الثلاث بشكل صحيح فإن العمل الحكومي سيصبح أكثر انسجاماً واتحاداً. حيث إن الاختلاف في طريقة تنظيم هذه السلطات يؤدي إلى الاختلاف داخل مؤسسات الحكومة. وأول هذه السلطات هي الهيئة

المسؤولة عن التشاور والنقاش حول المصالح العامة للبلاد أي السلطة التشريعية، وثانيها فتعنى بأمور الحكام والقادة وذاتياتهم (سيرة حياتهم) وحدود سلطاتهم وطريقة انتخابهم أي السلطة التنفيذية، أما السلطة الثالثة فتحيط بالمسائل القانونية والقضائية وهي السلطة القضائية»[1]. ويتطرق أرسطو في كتابه هذا إلى الحديث عن حدود المسؤوليات والسلطات التي تتمتع بها السلطة التشريعية فيقول: «السلطة الاستشارية» «السلطة التشريعية» هي السلطة التي تكون لها السيادة التامة في اتخاذ قرارات الحرب والسلم، وإبرام أو إلغاء المعاهدات والاتفاقيات، وسن القوانين وإبطالها، إصدار أحكام الإعدام، مصادرة أموال المجرمين، نفي الجناة والفاسدين، وكذلك مناقشة التقارير عن سير عمل الحكام والمسؤولين»[2].

وبناءً على ما سبق، فإنه على الرغم من أن أرسطو كان قد طرح بدقة متناهية قبل حوالي ألفين وثلاثمائة عام مضت نظريه فصل السلطات إلا أننا نلاحظ فروق كبيرة وأساسية بين حدود الصلاحيات والمسؤوليات لكل من هذه السلطات وما هو مطروح اليوم. فعلى سبيل المثال السلطة الاستشارية أو السلطة التشريعية تتمتع بجزء من صلاحيات السلطة التنفيذية والقضائية من وجهة نظر أرسطو، أو أن أرسطو يعتبر «إصدار أحكام الإعدام ونفي الجناة والمجرمين» من صلاحيات السلطة التشريعية في الوقت الذي نرى أن هذه المهمة تقع اليوم على عاتق السلطة القضائية.

---

(1) أرسطو: السياسة، ترجمة د. حميد عنايت، الشركة المساهمة للكتيبات، سنة 1971، ص 187.

(2) نفس المصدر، ص 187.

2 ـ جون لوك: عاش لوك في نهاية القرن السابع عشر الميلادي، وليس من المبالغة بمكان أن نقول بأنه كان أول من طرح فكرة عامة حول فصل أو تجزئة السلطات. لقد أقام نظريته حول فصل السلطات على أساس أفكاره وتوجهاته الفلسفية ودراسته للنظام السياسي في بريطانيا. يشير هذا الفيلسوف الكبير في كتابه المشهور «رسالة حول الحكومة المدنية» إلى وجود ثلاث سلطات مختلفة عن بعضها البعض في كل مجتمع سياسي: سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية وسلطة اتحادية.

يعتبر لوك أن مهمة السلطة اتحادية هي إعلان الحرب، إبرام الصلح، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية. ويقول لوك حول تعريف السلطة التشريعية ودورها في الحكومة: «السلطة التشريعية هي تلك السلطة التي لها حق تحديد كيفية استخدام واستثمار قوى النظام (الجمهورية) وطاقاتها بهدف المحافظة على المجتمع وتأمين الحماية لأفراده»[1].

وربما كان لوك يريد من خلال هذه العبارة الإشارة إلى الدور التشريعي للسلطة التشريعية، لأنه وأثناء حديثه عن السلطة التشريعية كان قد تطرق إلى هذه المسألة فيقول: «بما أن تنفيذ وتطبيق القوانين يجب أن يكون في حالة دائمة ودون توقف وأن تحافظ دوائر التنفيذ على استمراريتها (في الوقت الذي توضع فيه القوانين خلال مدة قصيرة) فليس من الضروري أن تبقى السلطة التشريعية في حالة نشاط دائم، لأن العمل الذي يمكن للأجهزة التشريعية أن تنجزه بشكل دائم غير موجود فعلياً»[2].

---

(1) جان لاك، «رسالة حول الحكومة المدنية»، ص 146، نقلاً عن د. قاضي، «القانون الدستوري والمؤسسات السياسية»، المصدر سابق، ص 321.

(2) نفس المصدر.

لوك وبعد استعراضه للسلطتين التشريعية والتنفيذية وإيضاحه لوظائف وعمل كل منها حيث إن لإحداها مهمة قصيرة الأمد وللأخرى مهمة دائمة طويلة الأمد، فإنه يعتبر أن دمج وإدغام هاتين السلطتين ببعضهما البعض قد يؤدي بسبب ضعف الإرادة لدى البعض إلى نتائج خطيرة.

3 ـ مونتسكيو: إن المفكر والفيلسوف الفرنسي المعروف في القرن الثامن عشر، وإن كان قد استلهم فكرته حول فصل السلطات من جان لوك أولاً ومن النظام الذي كان سائداً في بريطانيا ثانياً، إلا أنه لا يمكن إنكار حقيقة أنه غيّر المكونات المؤلّفة لنظرية الفيلسوف البريطاني من جذورها وعرضها بشكل آخر. يقول مونتسكيو في كتابه القيم (روح القوانين): «يوجد في كل بلد ثلاث سلطات، سلطة تشريعية، سلطة منفذة للأمور التي تتعلق بالحقوق الدولية وسلطة منفذة للمسائل المرتبطة بالحقوق المدنية»[1].

وفي معرض كتابه يشير إلى بعض سمات وخصائص السلطة التشريعية فيقول: «تتعهد السلطة التشريعية إلى هيأتين. هيئة تتألف من النواب المنتخبين من قبل الشعب وهيئة من الأعيان ويكون لكل من هاتين الهيأتين استشارات جانبية ورؤى ومصالح مختلفة. بحيث تكون سلطة سن القوانين من صلاحية واختصاص المجلس الوطني الشعبي وسلطة عرقلة ومنع إصدار القوانين من اختصاص مجلس الأعيان (مجلس الشيوخ)»[2].

وبشكل عام فإنه من الملاحظ أن مونتسكيو كان متأثراً كثيراً بالنظام

---

(1) مونتسكيو: «روح القوانين»، ترجمة علي أكبر مهتدي، منشورات أمير كبير، 1991، الكتاب الحادي عشر، الفصل السادس، ص 396.

(2) نفس المصدر، ص 410.

الحاكم في بريطانيا وذلك من خلال شرحه وتوضيحه لنظريته حول فصل السلطات وقد استمد نمط الحكومة بمجلسين من تلك البلاد.

4 ـ جان جاك روسو: يعتبر روسو استناداً إلى مبادئه التي يعتقد بها أن السيادة للشعب ومن الشعب، وأن السيادة تنتقل إلى المؤسسات الحكومية عن طريق الشعب.

يعتقد روسو أن السيادة تمارس بالأساس من خلال السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ليست إلا أداة تنفيذية للسلطة التشريعية. وحول هذا الموضوع يقول روسو في كتابه المشهور «العقد الاجتماعي» le contrat social: «إن المسؤولين عن السلطة التنفيذية هم موظفون وخدم للشعب وليسوا أسياداً له. ويحق للشعب في أي وقت يريده تعيين وعزل هؤلاء»[1].

بعبارة أخرى لا يعتقد روسو إطلاقاً باستقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية، بل يعتقد أن وجود السلطة التنفيذية يعد أمراً ضرورياً من أجل تسيير أمور البلاد. وفي هذا الصدد يقول: «بعد تشكيل السلطة التشريعية وتثبيتها بشكل كامل، يجب تشكيل السلطة التنفيذية وذلك لأن هذه السلطة تقوم فقط بإنجاز الأعمال الخاصة. لذلك فإن طبيعتها تختلف عن السلطة التشريعية وينبغي فصلها عنها. لأنه لو استطاعت السلطة الحاكمة أن تحتفظ بمنصبها ومسؤولياتها وأن تمسك في الوقت نفسه بالسلطة التنفيذية وتتحكم بها لاختلط الحابل بالنابل وأصبح الحق باطلاً وامتزجت الأمور ببعضها»[2].

---

(1) روسو: «العقد الاجتماعي»، ترجمة زيرك زادة، منشورات مهر، 1946، الكتاب الثالث، الفصل الثامن عشر، ص 82.

(2) نفس المصدر، الكتاب الثالث. الفصل الحادي عشر، ص 62.

النقطة الأخرى الجديرة بالاهتمام هي أن روسو وبالنسبة لممارسة السيادة الشعبية في مسألة التشريع يؤمن بالتشريع المباشر الذي يضمن مشاركة كافة أفراد الشعب. وفي هذا الخصوص يقول: «بما أنه ليس للمؤسسة الحاكمة من سلطة سوى سلطة التشريع، فإنها لا تستطيع فرض سيطرتها إلا من خلال القوانين. ونظراً لأن هذه القوانين تعد تعبيراً صادقاً وعفوياً عن الإرادة العامة للشعب فإنه يمكن للمؤسسة الحاكمة أن تقوم فقط بالأعمال التي تلقى قبولاً وإجماعاً من قبل الأمة»[1].

وفي النهاية يمكن أن نستنتج من نظرية روسو حول فصل السلطات وتجزئتها النتيجة التالية وهي أن شكل فصل السلطات من وجهة نظره عبارة عن مرحلة متقدمة من الفصل التقليدي للسلطات. وبعبارة أخرى يعتقد روسو بالفصل العمودي للسلطات لا الأفقي.

رفض روسو في البداية فصل السلطات وتكلم عن الإرادة العامة والحكم الشعبي المباشر أي الديمقراطية المباشرة ولكنه أدرك لاحقاً استحالة ذلك فقبل بوجود سلطات في الدولة على أساس النظام المجلسي أي هيمنة البرلمان على الحكومة[2].

5 ـ النظرية الحقوقية المعاصرة: في خاتمة بحثنا هذا يجدر بنا الإشارة إلى مفهوم السلطة التشريعية من وجهة نظر النظرية (المدرسة) الحقوقية المعاصرة، حيث إنه بناءً على هذه النظرية فإن المفهوم الأساسي للسلطة التشريعية هو القوى الجماهيرية العفوية التي تقوم بوضع القواعد والقوانين بهدف تنظيم العلاقات الاجتماعية وتقوم بتعيين حقوق

(1) نفس المصدر، ص 64.

(2) دكتور ـ زهير شكر في ملاحظاته على أطروحة الدكتوراه دولة للمؤلف هذا الكتاب، سنة 2005 الجامعة اللبنانية.

وواجبات الأفراد في المجتمع تعييناً شرعياً، من وجهة النظر هذه يمكن دراسة السلطة التشريعية من خلال مستويين مختلفين، الأول موسع: يتم فيه وضع أي نوع من القواعد والقوانين .والثاني ضيق: يختص بوضع القوانين العادية .

ففي إطار المفهوم الموسع يمكن للمجلس التأسيسي (الخاص بوضع الدستور)، المجالس التشريعية (المكلفة سن القوانين الوضعية)، المجلس الوزاري (المختص بالمصادقة على القوانين واللوائح الداخلية)، والمحاكم في الدول الأنجلوساكسونية، أن تلعب دوراً هاماً على صعيد السلطة التشريعية. لكن في إطار المفهوم الضيق للسلطة التشريعية، فإن مهمة التشريع تعهد إلى مؤسسة يطلق عليها اسم البرلمان[1].

المبحث الثاني

نبذة تاريخية عن تاسيس المجلس ومكانته في إيران:

الفقرة الأولى: تاريخ تاسيس المجلس التشريعي في إيران:

أ ـ من قيام المشروطة وحتى بداية حكم السلالة البهلوية (1905 ـ 1920م): كما هو معروف فإن الدول المتخلفة كانت في المائة سنة الماضية إما مستعمرات أو دول ذات استقلال شكلي، ولكنها عملياً كانت تفتقد لسيادتها وسلطتها الحقيقة. وعلى سبيل المثال فإن السلطنة الإيرانية لم تقع تحت سيطرة الاستعمار مطلقاً، بل إنها كانت دائماً

---

(1) د. أبو الفضل قاضي: «القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد الأول، جامعة طهران 1991، ص 427.

تملك حضارة عظيمة وغنية، ولكن مع الأسف الشديد عقب وفاة السيد محمد خان قاجار وضعف سلطة الحكومة القاجارية بدأ الضعف يدب في الحكومة المركزية الإيرانية. هذا الضعف قاد الحكومة إلى أن تخسر جزءاً مهماً من أراضيها خلال حربين متتاليتين. وبعد الثورة الصناعية في أوروبا وقيام الحكومات الجديدة في أوروبا على أساس الفكر الديمقراطي واتساع العلاقات بين الدول وتطور وسائل النقل كان لابد لهذه التحولات التي حدثت في شكل الحكومات من أن تجتاح إيران أيضاً، حيث إن فكرة تشكيل حكومة من قبل الشعب وجعل التشريع في يد ممثليه ظهرت مع بداية حركة المشروطة في إيران.

نبذة عن تاريخ المجلس: إن تأسيس مجلس المشروطة كان بمثابة مقدمة لدخول الإيرانيين حياة جديدة. وبهذه الحركة يكون قد فتح أمام الشعب الإيراني فصل جديد من العلاقات الاجتماعية ـ السياسية التي لا مثيل لها من ناحية الشكل والمضمون. وفي الحقيقة تعتبر المشروطة بمفهومها العام أول حركة نهضوية منظمة تقودها نخبة من المجتمع الإيراني تسعى من أجل إحداث تغيير في عجلة السلطة السياسية وإفساح المجال أمام المشاركة في إدارة الدولة بناء على الدستور وفي إطار النظام القائم[1].

على أثر الجهود التي بذلها مناضلوا المشروطة أصدر مظفر الدين شاه قاجار مرسوماً في تاريخ 14 جمادى الثاني الموافق للخامس عشر من آب عام 1906 م عرف باسم «مرسوم المشروطة»، وقد جاء في هذا

---

(1) د. علي رضا ميلايي تواني، «مجلس الشورى الوطني وحكم الديكتاتور رضا شاه»، منشورات مؤسسة إسناد الثورة الإسلامية، الطبعة الأولى. شتاء 2002، ص 13.

المرسوم ما يلي: «لقد قررنا أن يتم تشكيل وتنظيم مجلس من صفوة الأمراء والعلماء والقاجاريين والأعيان والأشراف والإقطاعيين والتجار والنقابات بحيث يجري انتخابهم من قبل المواطنين المسجلين في الدولة، وذلك في عاصمة الخلافة طهران، ليقوم بالتشاور والدراسة والمتابعة والإشراف على عمل الحكومة والدولة وكي يهتم بالمصالح العامة، ويقدم المساعدات والاستشارات الضرورية لمجلس الوزراء... لذلك كان لابد بموجب هذا المرسوم المبارك من تهيئة وتنظيم اللوائح واتخاذ الإجراءات والتدابير المناسبة من أجل تشكيل هذا المجلس.... القصر الملكي في تاريخ 14 جمادى الآخر 1342 الموافق د 15/ 8/ 1906 م»[1].

كان لهذا المجلس صفة استشارية ولم يكن له طابع تشريعي ولأنه لم يكن له قدرة على سن القوانين فإن الثوريين لم يستقبلوه برحابة صدر. وفي النهاية أجبر الشاه على تعديل هذا المرسوم بإصداره مرسوماً جديداً مكملاً للأول، وذلك بعد يومين من إصدار المرسوم الأول، أي في تاريخ 16 جمادى الثاني 1324 هـ ق الموافق للسابع عشر من آب عام 1906 م تضمن هذا المرسوم ما يلي: «استكمالاً للمرسوم السابق.... نأمر اليوم صراحةً بتشكيل مجلس انتخابي، ومجدداً.... نؤكد اليوم على ضرورة تشكيل المجلس المذكور على نمط وشكل المجلس السابق ولكن بشكل أفضل، وبعد انتخاب أعضاء المجلس، تتم المصادقة والتوقيع على الشروط واللوائح الداخلية لمجلس الشورى (الوطني) وذلك من قبل

---

(1) هاشمي سيد محمد، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية «الأسس والمبادئ»»، المجلد الأول، جامعة الشهيد بهشتي، 1995، ص 9 و 10.

الأعضاء.... في السادس عشر من جمادى الثاني 1324 هـ ق الموافق للسابع عشر من آب عام 1906 م»[1].

مظفر الدين شاه بإصداره المرسوم الثاني يكون قد أسس ولأول مرة مجلساً تشريعياً بحلة جديدة لم تكن موجودة إلا في العالم المتمدن وقد تم تدشين أول مجلس وطني في يوم السابع من تشرين الأول لعام 1906[2].

ببركة هذه النهضة ساهمت إيران في التراث الحديث. وبعون ومساعدة القانون استطاعت احتواء الاستبداد الجائر، كما أنها أحيت المؤسسات والجمعيات الديمقراطية داخل المجتمع الإيراني التقليدي وتربع على رأس هذه المؤسسات مجلس الشورى الوطني الذي يمكن اعتباره. نظراً لدوره وموقعه، الركيزة الأساسية لنظام المشروطة. ومع قبول قانون المشروطة وإقامة الانتخابات من أجل تعيين أعضاء المجلس من قبل الشاه بدأت المساعي لتحضير وتهيئة اللوائح الداخلية للانتخابات بسرعة فائقة. ففي يوم 16/ 8/ 1906 م دعا الشاه بحضور العلماء، ورجال الدولة والأعيان والأشراف والتجار، أعضاء النقابات والأمراء، وذلك في مبنى المدرسة العليا للنظام في مجمع قصر كلوستان، إلى تشكيل مجلس مؤقت (لجنة تحضيرية) من أجل وضع اللوائح الداخلية للانتخابات. بداية عين هذا المجلس لجنة من أجل وضع اللائحة الداخلية. وقد قدمت هذه اللجنة عدة لوائح قام المجلس المؤقت بانتخاب اللائحة الأفضل منها وأجرى التعديلات المناسبة عليها.

---

(1) مصدر سابق، ص 11.

(2) د. علي وفادار، «القانون الدستوري والتطورات السياسية»، منشورات شروين، الطبعة الأولى، 1995، ص 66.

والجدير بالذكر أن اللجنة المؤلفة من خمسة أعضاء من الحكومة قامت أولاً بتقديم مسودة اللائحة الداخلية حيث اعترض المجلس المؤقت بشدة على بعض موادها، ولكن في النهاية أوكلت مهمة تدوين ووضع اللائحة الداخلية إلى أعضاء غير حكوميين في المجلس المؤقت والذي كان من ضمنهم مجموعة من رجال الدين وكبار التجار[1].

صادق المجلس المؤقت نهائياً على النص الختامي لهذا القانون والذي عرف باسم «قانون الانتخابات النقابية» في تاريخ 19 رجب 1324 هـ ق (7 أيلول 1906 م). وفي اليوم التالي أضفى عليه مظفر الدين شاه الشرعية بمصادقته عليه[2].

«استغرقت عملية إقرار النظام الداخلي مدة قصيرة نسبياً، حيث إن الفترة الزمنية التي تفصل بين تشكيل المجلس المؤقت في المدرسة النظامية (16/ 8/ 1906) وبين إقرار النظام الداخلي (7/ 9/ 1906) لم تستغرق أكثر من 22 يوم. هذه السرعة في العمل كان مردها للحساسية الخاصة لتلك المرحلة والتخوف الذي كان سائداً من وفاة مظفر الدين شاه في أي لحظة، وذلك حتى لا يخلفه محمد علي شاه الذي عرف عنه بمعارضته الشديدة لنظام المشروطة، ويمكن اعتبار النظام الداخلي للانتخابات النقابية أول قانون انتخابي يجري العمل به في إيران[3].

---

(1) علي باشا صالح، «السلطة التشريعية والقضائية (نظرة حول تاريخ الحقوق في إيران)»، كلية الحقوق، جامعة طهران 1967، ص 29.

(2) مجيد، سالئي كردي، «مسار تطور القوانين الانتخابية للمجلس في إيران»، مركز توثيق أسناد الثورة الإسلامية، 1999،ص 35.

(3) علي وفادار، «القانون الدستوري والتطورات السياسية»، منشورات شروين، الطبعة الثانية، 1998، ص 66.

«حددت المادة (8) عدد أعضاء المجلس بمائتي عضو بينهم 32 عضو عن مدينة طهران. أما بقية المحافظات فلكل منها ما بين 6 إلى 12 مقعد وذلك حسب عدد سكانها[1]، وبحسب هذا القانون فإن لكل ناخب صوت واحد فقط.

وقررت المادة 26: «أن تكون الانتخابات بالاقتراع المباشر وبأكثرية الأصوات المطلقة أو النسبية. وفي حال تساوي الأصوات فإنه يتم اللجوء إلى القرعة من أجل اختيار الفائز. وبناءً على المادة 12 من النظام الداخلي فإنه في حالة وفاة أحد الأعضاء يتم انتخاب من يحل محله من أهل الولاية (المحافظة) لتمثيلها في المجلس، ويتم ذلك عن طريق الانتخاب وأكثرية الأصوات، حسب المادة (12)».

بعد المصادقة على النظام الداخلي للانتخابات النقابية في الرابع من تشرين الأول لعام 1906 م وعقب الانتخابات التي جرت بناءً على هذا القانون، قام مظفر الدين شاه بافتتاح هذا المجلس في قصر كلوستان وذلك بحضور الممثلين عن مدينة طهران فقط. وقد قام المجلس الأول بالمصادقة على «دستور المشروطة» في 14 من ذي القعدة هـ.ق (28 كانون الأول 1906) وعلى ملحقه في 29 شعبان 1325 هـ. ق (6 تشرين الأول 1907)[2].

قبل انتهاء الدور التشريعي الأول لهذا المجلس (سنتين) بدأت مرحلة الاستبداد الصغير وذلك بوصول محمد علي شاه إلى السلطة بعد وفاة والده حيث إنه قام بالتعاون مع لياخوف العقيد الروسي بقصف

---

(1) المادة السادسة من قانون الانتخابات.

(2) علي وفادار، نفس المصدر، ص 26.

المجلس بالمدفعية وذلك في 26 جمادى الأولى 1326 هـ ق (22 حزيران 1908). وبذلك توقف المجلس عن العمل بعد أن مضى حوالي سبعة عشر شهراً على بدء دورته[1].

«عقب الأحداث التي وقعت في تلك الفترة (والتي لا يمكن الحديث عنها في هذه المساحة الضيقة) انتهت مرحلة الاستبداد الصغير وبدأت التحضيرات من أجل تشكيل المجلس الثاني للمشروطة. وبالفعل تم افتتاح الدورة الثانية للمجلس وذلك في يوم 15 نوفمبر (تشرين الثاني) من عام 1909.

حركة تحرر الشعب الإيراني والتي عرفت فيما بعد بـ «ثورة الدستور» لقد بدأت في فترة حكم الملك مظفر الدين شاه وعندئذٍ تحققت مطالب الشعب الإيراني بتشكيل أول برلمان نيابي في إيران. بعد وفاة الملك مظفر الدين شاه، خلفه على العرش ابنه الملك محمد علي شاه في السابع من كانون الثاني لعام 1909، وبما أن الملك الجديد كان لا يعتقد بالدستور والحرية، ولم يهتم ويعتني بالبرلمان ولم يخبر البرلمان بأمور البلاد وكان يصر على الملكية المطلقة ونظام الاستبداد ولهذا قام جاهداً بمخالفة البرلمان بأمور البلاد وكان يصر على الملكية المطلقة ونظام الاستبداد ولهذا قام جاهداً بمخالفة البرلمان الأول والسعي وراء تضييق الحريات المعطاة حسب النظام الدستوري، لكي يقضي على هذه الحريات في نهاية المطاف.

بعد مضي ستة أشهر من الكفاح بين الملك ودعاة الحرية، قام الملك وبدعم من الإمبراطورية الروسية بقصف البرلمان وحبس جميع

---

(1) المصدر السابق، ص 26.

دعاة الحرية. ولكن هذا الوضع لم يستمر كثيراً وقام الشعب وعلماء الدين بمواجهة الشاه وبسبب هذه المواجه والكفاح، فقد فر الملك من البلاد والتجأ إلى روسيا وخلفه ابنه أحمد ميرزا على العرش وهو في الثالثة عشر من عمره.

بعد ذلك أجريت انتخابات المجلس النيابي الثاني وفي 15 تشرين الثاني لعام 1909 تم افتتاح المجلس للمرة الثانية وبحضور 65 من النواب وتحت رعاية الملك احمد شاه في مراسيم مجللة وهكذا بعد مضي سنتين تم القضاء على فترة الاستبداد الصغيرة.

إذا المشروطية تجسدت وتبلورت قبل المجلس الثاني. وقبل تأسيس المجلس الثاني ومن أجل إجراء الانتخابات لاختيار أعضائه تم إعداد قانون باسم قانون الانتخابات من مرحلتين وقد تمت المصادقة عليه من قبل محمد علي شاه في تاريخ 12 جمادى الثاني 1337 الموافق للثلاثين من حزيران عام 1909[1].

في حكومة المشروطية، تكون أسس ومرتكزات الحكومة وسلطتها مستمدة من الشعب. هذه الإرادة تجلت بشكل واضح في المجلس، لذلك كان المجلس يعتبر مظهراً حقيقياً لنظام المشروطة وكان يتمتع بمكانه رفيعة لا مثيل لها. هذه المكانة المرموقة لم تكن ناتجة عن نظام وتركيب السلطة التشريعية أو انتظام النواب، وإنما كانت لها جذورها في الأصول الحقوقية لنظام المشروطة كما أن هذه المكانة الخاصة للمجلس كانت مستلهمة من الدستور أساساً وذلك حتى يستطيع المجلس أن يصبح مؤسسة قوية ومركزاً لاستقطاب القوى الوطنية ويقف في وجه الاستبداد

(1) د. علي رضا ملايي تواني، مصدر سابق، ص 13.

والظلم الداخلي ويتحمل الضغوط الخارجية المتصاعدة، وإلا فإنه من الممكن أن يتم تثبيت الاستبداد الحكومي القديم والعلاقات التقليدية والكلاسيكية التي كانت تحكم المجتمع الإيراني، وتسهل العودة المجددة للاستبداد والظلم وتتكرس مرة ثانية العلاقات التي كانت سائدة قبل المشروطة[1].

استناداً إلى دستور المشروطة، تتألف السلطة التشريعية الإيرانية من مجلسين: مجلس الشورى الوطني والذي يعد وفقاً للمادة الثانية ممثلاً لكافة أبناء الشعب الإيراني. والمجلس الآخر هو مجلس الشيوخ الذي يتألف وفقاً المادة 45 من الدستور من أعضاء يتم انتقاؤهم من أبناء الأمة استناداً إلى الخبرة والكفاءة والتدين (المرتبة الدينية) والسمعة. «ثلاثين عضواً منهم يتم اختيارهم من قبل الشاه وخمسة عشر عضواً من قبل أهالي طهران، خمسة عشر عضواً من قبل أهالي الولايات (المحافظات) وثلاثين عضواً من قبل الشعب عامة». ولكن بنفس الوقت وطبقاً للمادة 30 فإن كلاً المجلسين يمثلان الشعب الإيراني برمته وليس فقط فئات أو طبقات محددة من الشعب أو يمثلون الولايات على حده أو التكتلات والأحزاب التي انتخبتهم»[2].

ـ هناك ثمة اختلاف في الآراء ووجهات النظر حول طريقة إعداد النظام الداخلي للانتخابات ذات المرحلتين. وقد تم طرح العديد من النظريات حول هذا الموضوع من قبل الخبراء والمختصين ولكن ما تتفق

---

(1) مجيد، سالثلي كرده ده، «مسار تطور القوانين وانتخابات المجلس في إيران»، نفس المصدر، ص 52.

(2) د. علي رضا ملايي تواني، مجلس الشورى الوطني والحكم الديكتاتوري لرضا شاه، مصدر سابق، ص 27.

عليه وجهات النظر هذه هو أن يتم تعيين لجنة من قبل الحكومة تتكون من (16) عضوا تقوم بإعداد النظام الداخلي للانتخابات. وأن تقوم هذه اللجنة باستشارة اللجان في المحافظات والولايات والتي شرعت بعملها في بعض المدن وأن تحصل على إذنها، وقد قامت هذه اللجان بانتخاب لجنة محافظة أذربيجان التي بدورها وضعت إمكاناتها تحت تصرف تلك اللجنة التي قامت بإعداد النظام الداخلي[1] «وأخيراً تم إقرار نظام الانتخابات بمرحلتين من قبل اللجنة المنظمة وذلك في تاريخ (9/ 6/ 1909م) وقد وقع الأعضاء الستة عشر على هذا القانون الانتخابي، والجدير بالذكر أن هذا النظام أيضاً كان كنظام الانتخابات النقابية من حيث إنه تم تدوينه والمصادقة عليه خارج إطار المجلس. وبإلغاء النظام السابق أصبح هذا النظام المرجع الوحيد في الانتخابات وتشكيل المجلس الثاني وبذلك يكون قد تم توجيه ضربة قاضية لنظام محمد علي شاه وتم إحياء المشروطة وذلك في (14/ 11/ 1909).

المادة الأولى من هذا القانون (النظام الداخلي) تحدد عدد أعضاء المجلس بمائة وعشرون عضواً (يتم انتخابهم على مرحلتين حسب المادة 15) ومن بين هذا العدد 15 عضواً يمثلون طهران وضواحيها وما تبقى من أعضاء يمثلون جميع الولايات والمحافظات الإيرانية»[2].

وفقاً للمادة 16: فإنه يتم انتخاب الأعضاء في المرحلتين الأولى والثانية بشكل جماعي، إلا في المناطق التي تطالب بتقسيم القانون الانتخابي فلا يحق لهم انتخاب أكثر من نائب واحد. وبذلك يكون الانتخاب فردياً.

---

(1) مجيد، سالي كرده ده، مصدر سابق، ص 52 حتى 58.

(2) نفس المرجع، ص 58.

المجلس الثاني وقبل انتهاء دورته التشريعية الثانية قام بإبطال العمل بقانون الانتخابات من مرحلتين وأحلّ مكانه قانوناً جديداً أطلق علية اسم «قانون انتخابات مجلس الشورى الوطني» وذلك في تاريخ 28 شوال 1329 هـ. ق الموافق للعشرين من أكتوبر (تشرين الأول) لعام 1911 م.

بقي العمل بقانون انتخابات مجلس الشورى الوطني المصادق عليه في عام 1329 هـ. ق ساري المفعول باستثناء بعض التعديلات الجزئية التي أجريت عليه وذلك حتى قيام الثورة الإسلامية عام 1979. ويمكن اعتبار هذا القانون من أهم القوانين الانتخابية التي عرفتها إيران منذ قيام حركة المشروطة وحتى قيام الثورة الإسلامية[1].

تم افتتاح الدورة الثالثة لمجلس الشورى الوطني في يوم 3/ 12/ 1914 وذلك بكلمة ألقاها السلطان أحمد شاه قاجار الذي لم يمضي إلا عدة شهور على بلوغه السن القانوني وتتويجه ملكاً على عرش السلطنة، وقد تم إجراء الانتخابات في هذه الدورة بناء على القانون المصادق عليه من قبل المجلس الثاني وذلك على شكل انتخابات من مرحلة واحدة. وكان عدد أعضاء هذه الدورة هو 126 عضواً، وانتخب ميرزا حسن خان مؤتمن الملك من الجلسة الأولى رئيساً لهذا المجلس وبقي متربعاً على كرسي الرئاسة طيلة فترة حياة هذا المجلس القصيرة والتي اقتصرت على سنة واحدة، وذلك بسبب تقدم القوات الروسيا نحو العاصمة طهران.

أثناء افتتاح هذا المجلس كانت الحرب العالمية الأولى في ذروتها وكانت الدولة العثمانية الجارة الغربية لإيران تقاتل إلى جانب الألمان والنمساويين والمجريين وقامت بمهاجمة الروس في البحر الأسود. ازداد

---

(1) مهدي مختاري، «النظام الانتخابي في العالم»، ص 8.

التخوف في تلك الفترة من سقوط طهران بيد الاحتلال فانتقل أعضاء المجلس برفقة قوات الشرطة إلى قم، وذلك لتنظيم عمل المقاومة ضد القوات الروسيا، ولهذا السبب توقف عمل المجلس الثالث[1].

استناداً إلى ما تقدم فإن المجلس حمل على عاتقه مسؤوليات خطيرة كان من أهمها العمل على إقامة نظام برلماني في إيران، إقرار القوانين، الإشراف على عمل السلطة التنفيذية والتشاور واتخاذ القرارات حول القضايا الهامة للبلاد، حيث إنه كان قائماً على مبدأ فصل السلطات، لأن المجلس كان يعتبر بمثابة عامل توازن يقلل من الصراعات السياسية ـ الاجتماعية التي كانت تنشب داخل البلاد، وكانت تقع عليه أيضاً مسؤولية توجيه الأهداف والتطلعات الوطنية ضمن إطار قانوني محدد والعمل على الحد من تطرف الحكومة والشاه.

إذاً هكذا كان عمل المجلس على أرض الواقع حيث إنه تحول إلى محور رئيسي للتغييرات والتطورات في البلد، إلا أن الحادثة المؤسفة التي حدثت للمجالس الثلاثة الأولى في عهد المشروطة والتي حالت دون استكمال هذه المجالس لعملها التشريعي تعد أكبر دليل على الدور والأهمية البالغة لهذه المؤسسة التشريعية.

المكانة السامية للمجلس في نظام المشروطية حول هذه المؤسسة إلى مخرج حقيقي للأحداث والوقائع التي كانت تمر بها البلاد، وفي الوقت نفسه كان على المجلس بحكم صلاحياته ومسؤولياته الواسعة أن يتخذ القرارات المناسبة في مختلف القضايا، وقد تعرض هذا المجلس إلى ضغوط داخلية وخارجية شتى كانت تؤدي في أغلب الأحيان إلى

(1) هذا هو المجلس الثاني الذي يتم حله إثر تدخل الحكومة القيصرية في روسيا.

تفجير أزمات. وأي أزمة سياسية أو اقتصادية في البلاد كانت تترك أثراً مباشراً على عمل ونشاط المجلس وإن اشتداد الأزمة كان يوصل المجلس إلى حافة الانحلال. التجارب السابقة للمجالس الثلاثة في بداية عهد المشروطة تؤيد هذا الأمر.

ب): منذ بداية الحكم البهلوي وحتى قيام الثورة الإسلامية (1920 ـ 1979):

بدأ المجلس الرابع عمله بعد فترة انقطاع طويلة [1] عقبت الانقلاب العسكري الذي حدث في عام 1920 والخروج الكامل للروس من الساحة السياسية الإيرانية، أما فترة نشاط وعمل المجلس الرابع، وخصوصاً المجلس الخامس فتعد مرحلة ساخنة وملتهبة احتوت على كثيرٍ من المحاولات لتغيير النظام السياسي للمشروطية (يسمى بالمشروطية). وفي أثناء تلك الأحداث كان رضا خان قائداً للجيش ومن المطالبين بالعصرنة والتحديث بشكل كبير. وكان هؤلاء لا يؤولون جهداً لفرض حكومة مركزية قادرة ومتسلطة ومن جهة أخرى كان أنصار الحرية والمستقلين الذين يؤمنون بمبادئ المشروطية يعتبرون التغيير في النظام السياسي بمثابة العودة مرة ثانية إلى مستنقع الاستبداد وضياعاً للمثل والقيم العليا للمشروطة. وفي أجواء كهذه انهزم المجلس أمام رضا خان على الرغم من الدور الهام والمصيري الذي كان يلعبه وتوقف عن العمل بسبب هذه الحمى التي أصابته[2].

وكما أسلفنا سابقاً فقد تم حل المجلس الثالث في عام 1915

---

(1) مرحلة فترت وتطلق على المرحلة التي امتدت بين انتهاء دورة المجلس السابق وحتى بداية الدورة الجديدة.

(2) د. علي رضا ملايي تواني، مصدر سابق، ص 24.

وبعد فترة انقطاع طويل أي عام 1921 حل مكانه المجلس الرابع ليلقي بظلاله على الأجواء، السياسية العامة في البلاد. بعد انتهاء الدورة الرابعة للمجلس في عام 1923 بذل رضا خان وحكومته كل ما بوسعهم وسخروا جميع إمكاناتهم السياسية والسلطوية للتدخل في الانتخابات الجديدة. يقول عبد الله مستوفي، وهو أحد المراقبين السياسيين في تلك الفترة: «تمت الانتخابات في جميع أرجاء البلاد بتدخل مباشر من الجيش باستثناء مدينة طهران وبعض المدن الأخرى، وكانت الأغلبية الساحقة لأعضاء المجلس الخامس من مؤيدي وأنصار رضا خان»[1].
افتتح المجلس الخامس في العاشر من شباط عام 1923 وبشكل عام بالإجمال لم يكن هذا المجلس ذا بنية منسجمة ومستقرة، وعلى ما يبدو أن التعددية السياسية والحزبية في تلك الفترة كانت وافرة، فكان المجلس يتكون من: كتلة المجددين (المحدثين) بقيادة سيد محمد تدين وكانت تشغل أربعين مقعداً من مقاعد البرلمان، كتلة الاشتراكيين بقيادة سليمان ميرزا إسكندري وكانت تشغل خمسة عشر مقعداً. في مقابل هذه الأكثرية كانت هناك أقلية ذات نفوذ واسع يتزعمها سيد حسن مدرس وكانت تشغل بين عشرة إلى خمسة عشر عضواً في المجلس، وكان لهؤلاء الأعضاء حضور مميز في المجلس، حيث إن هذه الأقلية كانت تقف بكل ثقلها في وجه السياسات الطموحة والأعمال غير الشرعية والجشعة لقائد الجيش (رضا خان) وكانت تقوم بمساءلة الحكومة والأكثرية الموجودة في المجلس.

شهد المجلس الخامس أكثر المراحل غلياناً وسخونة وأهمية منذ

---

(1) عبد الله مستوفي، قصة حياتي مع التاريخ الاجتماعي والإداري للمرحلة القاجارية، طهران، 1964 الطبعة الأولى، ج 3، ص 606.

بداية تأسيس المجلس الأول وحتى نهاية المجلس الخامس. ومن أهم عناوينه كانت أولاً المباحثات التي جرت من أجل تغيير النظام من الملكية إلى الجمهورية ولكن بسبب معارضة حزب الأقلية بزعامة سيد حسن مدرس لهذا المشروع تم الكشف عنه للعلن. بعد ذلك، ونظراً لسفر الشاه إلى أوروبا وعدم الرجوع إليه في كثير من الأمور، ومطامع رضا خان (قائد الجيش) المتزايدة أعلن المجلس الخامس في النهاية بعد مصادقته على مادة واحدة في يوم 9/ 11/ 1925 عن سقوط نظام السلطة القاجارية وذلك على الشكل التالي: يعلن مجلس الشورى الوطني باسم الشعب الميمون سقوط نظام السلطة القاجارية ويسلم رئاسة الحكومة المؤقتة إلى شخص باسم رضا خان بهلوي وذلك ضمن إطار الدستور والقوانين والمعمول بها في البلاد. وتحديد الوضع النهائي للحكومة يؤجل حتى يبت فيه المجلس التأسيسي (الجمعية الدستورية) الذي سينعقد من أجل تغيير المواد 36، 37، 38 و40 من الدستور[1].

ومن القضايا اللافتة للنظر في هذه الدورة تهديد النواب الذين يشكلون الأقلية في المجلس بالقتل في حال معارضتهم لهذه التغييرات.

انعقد المجلس التأسيسي في (5/ 12/ 1925) وغير بأغلبية كاسحة المواد 36، 37، 38، 40 وقد جاء في المادة 36: إن سلطة المشروطة الإيرانية تخول من قبل الشعب وعن طريق المجلس التأسيسي إلى شخص الشاهنشاه رضا خان بهلوي وتنتقل إلى أبنائه من بعده.

بعد تعيين رضا شاه بمنصب شاه إيران تحول المجلس الذي كان يعد أساس نظام المشروطة وأهم مؤسسة سياسية تقوم على مبدأ

---

(1) مداولات مجلس الشورى الوطني، الدورة الخامسة، ج 2، ص 1482 - 1479.

ديمقراطي إلى أداة تابعة وفاقدة لأي إرادة وأهداف حقيقية. يقول أحد الخبراء السياسيين: «الشاه ومن أجل تحقيق أهدافه في الداخل والخارج ومن أجل تأمين العمل لمجموعة مؤلفة من مئتي شخص من النواب وموظفي مجلس الشورى الوطني الذين قد تؤدي بطالتهم إلى خلق مشكلات في البلد، كان يرى ضرورة في وجود مجلس كمجلس الشورى الوطني بشكله الظاهري حتى تكون لأعمال الحكومة التي تلبي رغباته وتنفذ إرادته صبغة قانونية وذلك من خلال تصديق هذا المجلس عليها»[1].

لم يحصل أن قام هذا المجلس طيلة فترة الدورة السابعة وحتى الثالثة عشر للمجلس برفض مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة وإن كانت هناك بعض الاعتراضات التي كانت تظهر أثناء طرح القوانين فإن هذه الاعتراضات كانت مقتصرة على الجانب الكلامي والشفهي، وذلك لأنه لم يكن يحق لأحد الاعتراض وهذه الملاسنات الكلامية كانت تحدث أثناء طرح قضايا ومسائل ليست ذات أهمية بالنسبة للشاه. وإن كسب ثقة المجلس لم يكن في الحقيقة سوى إعراباً عن رضا ورغبة الشاه، فعندما كانت الحكومة تحصل على رضا الشاه كانت تستمر في عملها. إن عدم الإحساس بالمسؤولية والطاعة العمياء من قبل المجلس للشاه على حد تعبير آبراهاميان كانت تغني الشاه عن تشكيل مجلس للشيوخ بناء على ما يتضمنه الدستور وكذلك عن إجراء تعديلات على سلطة مجلس الشورى الوطني[2]. لذلك فإن مجلس الشورى الوطني

(1) يحيى دولت آبادي، «حياة يحيى»، طهران، منشورات عطار فردوسي، 1992، الطبعة السادسة، ج 4، ص 417.

(2) آبراهاميان، برواند، مقالات في علم الاجتماع السياسي الإيراني، ص 153.

وبسبب الصدمات التي تلقاها نتيجة التدخلات المستمرة للحكومة في عمله لم يتمكن من بناء نظام برلماني مستقل ولم يخطو أي خطوة عملية نحو تحقيق الأهداف والحريات المدنية المصرح عنها في الدستور. وعلى أثر ذلك فقد ميزته الرئيسية في تحقيق التوازن السياسي بين السلطات الثلاث[1]. أما انتخابات المجلس السادس فقد بدأت في أجواء افتقدت للوقائع والأحداث المهمة ولحضور الأحزاب والتكتلات السياسية أو المرشحين المستقلين، وفي الحقيقة لم يكن المجلس السادس مؤسسة ضعيفة وحسب بل بدأ عمله على شكل مؤسسة حكومية يديرها شخص معين من قبل الشاه. المجلس السادس كان على ما يبدو آخر دورة في عهد رضا شاه، لذلك يمكن مشاهدة بعض المعارضين والمنتقدين لسياسة الحكومة داخله والذي حافظ بدوره على سخونة الخلافات في وجهات النظر.

أما المجلس السابع فقد افتقد للشخصيات القوية والمستقلة المخالفة للحكومة. ومنذ ذلك الوقت اختير حسين دادگر (عدل الملك)[2] رئيساً للمجلس وذلك لأنه كان شخصية مطيعة ومنفذة لرغبات الحكومة وإرادتها، وبذلك يكون قد أذن ببداية عهد جديد من الحياة البرلمانية في إيران، حيث ضم المجلس منذ الدورة السابعة له وحتى نهاية عهد رضا شاه مجموعة من الممثلين والنواب المطيعين والمؤيدين لقائد الجيش. لذلك فإن تجربة عشرين عاماً من المشاركة السياسية والنشاطات البرلمانية

(1) عبد الرحيم ذاكر حسين، «الأدبيات السياسية الإيرانية في عصر المشروطة»، عصر الرجوع إلى الحكومة الفردية (1925 ـ 1941)، طهران 1998، الطبعة الأولى، ج 2، ص 11.

(2) هذه الكلمه هي لقب.

القائمة على الدستور قد وصلت إلى طريق مسدود. وهيمن النظام الديكتاتوري على السلطة التشريعية، حيث إنه، ومن أجل انتخاب النواب كان يفرض قوائم حكومية وفق إرادته[1].

وبذلك أجريت انتخابات الأدوار التشريعية الثامنة وحتى الثالثة عشر على هذا النحو بعيداً عن الإعلان والدعاية الانتخابية والأحداث والمشاحنات السياسية والمنافسات الحزبية والبرلمانية التقليدية. وعلى هذا الأساس فقد أصبح الانتخاب الشكلي للنواب تقليداً متبعاً ليس في أثناء حكم رضا شاه فقط بل استمر هذا التقليد إلى الدور التشريعي الثالث عشر لمجلس الشورى الوطني والذي تزامن مع سقوط نظام رضا شاه. هذه السياسة تم العمل بها في جميع مراحل عصر رضا شاه، حيث إنه وقبل انتهاء الدور التشريعي الثاني عشر للمجلس، وفي الوقت المحدد (تموز 1945) أي قبل شهر ونيف من سقوطه أصدر مرسوماً قضى بإجراء انتخابات الدورة الثالثة عشر، وفي الثلاثين من آب بدأت الانتخابات[2].

انتخابات المجلس الرابع عشر (شباط 1943 ـ تشرين الثاني 1943)

استغرقت انتخابات المجلس الرابع عشر فترة طويلة وكانت المنافسة فيها شديدة للغاية. لذلك كانت أهم من جميع الانتخابات السابقة، حيث بدأت المنافسات الانتخابية منذ حزيران 1943 أي قبل ستة أشهر من ختام المجلس الثالث عشر لأعماله، واستمرت في بعض

---

(1) هدايت الله، متين دفتري ذكريات أحد رؤساء مجلس الوزراء، تأليف باقر عاملي، طهران 1991، الطبعة الأولى الصفحة 125.

(2) الدكتور علي رضا مولاي تواني، المصدر السابق، ص 223.

الدوائر الانتخابية حتى نيسان من عام 1944، أي بعد ثلاثة أشهر من افتتاح المجلس الرابع عشر لدورته التشريعية، حيث تنافس في هذه الانتخابات (800) مرشح لشغل 136 مقعد في المجلس. وبدأت أعمال المجلس الرابع عشر في شباط من عام 1944[1] وقد ضم هذا المجلس سبع كتلٍ حزبية[2].

أقيمت انتخابات المجلس الخامس عشر في كانون الأول من عام 1946 وحزيران من عام 1947 وبدأ أعماله في (4) حزيران 1947. وقد ضم هذا المجلس ثلاث كتل رئيسيه هي: الحزب الديمقراطي الذي كان يشكل الأكثرية بثمانين مقعداً، وحزب الإتحاد الوطني (الموالي للشاه) الذي كان يعتبر الكتلة الرئيسية الثانية في المجلس، وذلك بحصوله على خمسة وثلاثين مقعداً. أما الكتلة الثالثة فكانت تسمى بالكتلة الوطنية وكانت تحتل خمسة عشر مقعداً.

أما انتخابات المجلس السادس عشر فقد جرت في شهر تموز من عام 1949 وفي شباط من عام 1950 بدأت أعمال هذا المجلس، ولم يختلف هذا المجلس من الناحية الاجتماعية عن بقية المجالس السابقة حيث شكل أفراد طبقة الأعيان والأشراف الغالبية العظمى من أعضائه. فمن أصل 131 نائب كان 83% منهم من الإقطاعيين والتجار الأثرياء، وكبار موظفي الدولة[3]. أما سياسياً فقد انقسم إلى أربع مجموعات

---

(1) آبراهاميان، يرواند. «إيران بين ثورتين»، الطبعة السادسة 2003، ص 179.

(2) هذه الكتل كانت عبارة عن: 1 ـ الكتلة الوطنية ـ 2 الكتلة الديمقراطية ـ 3 ـ تكتل الحرية ـ 4 ـ الكتلة المستقلة ـ 5 ـ التكتل الشعبي ـ 6 ـ كتلة المستقلين ـ 7 ـ كتلة مناصري الشاه (الإتحاد الوطني).

(3) ز. شجيعي، أعضاء مجلس الشورى الوطني (طهران)، 1975، ص 176.

رئيسية: حزب الجبهة الوطنية، جبهة الحكام التقليديين في الجنوب، حزب القادة المستقلين، والكتلة الموالية للشاه.

جدير بالذكر أن الدورات الرابعة عشرة والخامسة عشرة والسادسة عشرة والتي جرت بعد سقوط رضا شاه وبداية حكم ابنه محمد رضا بهلوي كانت تتمتع بنوع من الحرية والسلطات والصلاحيات النسبية، وذلك نظراً للأجواء التي كانت سائدة آنذاك، وكان يمكن لها أن تلعب إلى حد ما دوراً مؤثراً في النظام. أما المجالس التي تشكلت بعد انقلاب 18 آب من عام 1953 والتي أدت إلى إسقاط حكومة مصدق الشعبية فقد تحولت إلى مجالس شكلية تقريباً وإلى أداة يتحكم بها الشاه كما يشاء، حيث إنه وبموجب المادة الثالثة المكملة للدستور تكون السلطة التنفيذية بيد الشاه حصراً، لذلك فإن الانتخابات لم تكن حرة حيث إن النواب كانوا يعينون مسبقاً من قبل السافاك (الاستخبارات) والحكومة وشخص الشاه، وجميعهم كانوا من أنصار الشاه وكانت تتم المصادقة في المجلس على جميع مشاريع وبرامج الحكومة من دون أي معارضة تذكر. والمجلس بذلك لم يكن يمارس دوره في الإشراف على الأجهزة التنفيذية بتاتاً. في الدورة الأخيرة للمجلس الذي انتهى وسقط بانتصار الثورة الإسلامية عام 1979 وبسبب المعارضة الشعبية وعمليات القتل الجماعية والعشوائية التي قام بها الجيش ظهرت بعض الاعتراضات الشكلية من قبل عدد من النواب ولكن هذه الاعتراضات لم تحظى بقبول ورضى الشعب، لأن الشعب كان يعرف مسبقاً أن هؤلاء هم من عملاء الشاه أيضاً. في شهري كانون الأول وكانون الثاني وبسبب استقالة الغالبية العظمى من النواب وكذلك انتصار الثورة الإسلامية تم حل المجلس الأخير.

مجلس الشيوخ: أثناء إعادة النظر في الدستور الإيراني عام 1949 تم تشكيل أول مجلس للشيوخ في إيران. وكانت قد تمت الإشارة في الدستور الأول لإيران (30 ديسمبر 1906) إلى ضرورة تشكيل مجلس آخر (الشيوخ)، ولكن حتى عام 1949 تم تجاهل هذا المجلس. وفي هذا العام، أي 1949، قرر الشاه تشكيل مجلس للشيوخ فتمت في أبريل من عام 1949 المصادقة من قبل مجلس الشورى الوطني على قانون انتخابات مجلس الشيوخ. في شهر يونيو (حزيران) من نفس العام تم إعداد النظام الداخلي لمجلس الشيوخ ومنذ ذلك الحين بدأ المجلس أعماله[1].

كان هذا المجلس يتألف من 60 عضواً يختار الشاه ثلاثين منهم (خمسة عشر يختارهم من طهران و15 من المحافظات الأخرى)، أما الثلاثين الباقون فينتخبهم الشعب (خمسة عشر من طهران والخمسة عشر الآخرون من المحافظات الأخرى)، وفي المجموع يتم انتخاب نصف الأعضاء من طهران والنصف الآخر من المحافظات الأخرى. وقد استمر هذا المجلس حتى قيام الثورة الإسلامية حيث انحل بانتصار الثورة ولم يتشكل مرة أخرى ولا توجد له أية مكانة في دستور الجمهورية الإسلامية.

ج): المرحلة الثالثة منذ قيام الثورة وحتى الآن (1979 إلى 2004)

انتزعت بقايا الظلم والهيمنة في إيران بانتصار الثورة الإسلامية.

(1) د. علي وفادار، «القانون الدستوري والتحولات السياسية»، الطبعة الأولى 1995، ص 309.

هذه الثورة التي أحدثت في الحقيقة تطوراً وتغيراً جذرياً في نظام الحكم والمجتمع الإيراني وحولت نظام الحكم من الملكية إلى الجمهورية الإسلامية. ومع وقوع هذا الحدث الاجتماعي والسياسي العظيم فإنه من البديهي أن لا تعد المؤسسات الحكومية البهلوية قادرة على الاستمرار في نشاطها، وكان لابد لها أن تزول كلياً أو أن تكون عرضة لتغييرات جذرية وبنيوية.

لذلك، فإنه، ومن الأيام الأولى لانتصار الثورة، تولّت السلطة التنفيذية للثورة إلى جانب «الحكومة المؤقتة» إدارة جميع الأمور التنفيذية في البلاد، وكذلك تكفّل «المجلس الثوري» بلعب دور «المشرّع الثوري» من خلال إصدار وإقرار القوانين والتشريعات الضرورية للبلاد في إطار «اللوائح القانونية». واستمر بإنجاز هذه المهمة حتى تم تشكيل أول مجلس بعد الثورة في حزيران 1980. ويمكن أن نطلق على الفترة الواقعة بين حل آخر دور تشريعي لمجلس الشورى الوطني في عهد النظام الملكي وحتى تشكيل أول دورة تشريعية للمجلس في عهد نظام الجمهورية الإسلامية بمرحلة الفراغ[1].

الفترة الوحيدة التي تم فيها إصدار وإقرار القوانين الضرورية والملحّة للبلاد من قبل مجلس قيادة الثورة كانت بعد انتصار الثورة وحتى تشكيل البرلمان.

حصل نظام الجمهورية الإسلامية في الاستفتاء الذي جرى في آذار من عام 1979 على موافقة 2/ 98% من مجموع أصوات الناخبين.

---

(1) مرحلة الفراغ وتمتد منذ لحظة انتهاء الدورة السابقة للمجلس وحتى بداية المرحلة الجديدة للمجلس، أي أن البلاد كانت في هذه الفترة من دون مجلس.

وبالسرعة القصوى تمت التحضيرات لإقرار دستور الجمهورية الإسلامية. وفي تاريخ 4 تموز 1979 قام مجلس الثورة بالمصادقة على اللائحة القانونية (النظام الداخلي) لمجلس الدراسة والتدقيق النهائي حول الدستور الإيراني الذي تم تشكيله من أجل دراسة المسودة الأولية لدستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية والتي أعدت أثناء إقامة الإمام الخميني في باريس (4 تشرين الأول حتى 30 كانون الثاني 1978) وأجريت عليها بعض التعديلات في إيران. وبعد ذلك انتخب أعضاء هذا المجلس (المعروف بمجلس خبراء الدستور) عبر الاقتراع المباشر وبدأ المجلس المذكور أعماله بخطاب للإمام الخميني أدلى به في 18 آب من عام 1979. النص الصادر عن هذا المجلس يفيد بأنه وبناءً على اللائحة القانونية المصادق عليها في 10 تشرين الثاني 1979 من قبل المجلس الشوري فإن إعطاء الرأي النهائي حول القضايا التي تتعلق بالدستور المصادق عليه من قبل «مجلس التدقيق النهائي للدستور» (مجلس الخبراء) هو من اختصاص ومسؤولية كافة أبناء الشعب الإيراني. وبالفعل أقرّ الشعب الإيراني وبالإجماع (99%) هذا الدستور الذي حصل على موافقة أكثر من 15 مليون صوت أثناء الاستفتاء العام الذي أجري في أيام 30 و31 آذار من عام 1980[1].

بالإقرار النهائي لدستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية تكون قد تهيأت الأرضية القانونية لتأسيس أول مجلس تشريعي في عهد الجمهورية الإسلامية. صادق مجلس الثورة في تاريخ 5 شباط 1980 على اللائحة القانونية لانتخابات مجلس الشورى الإسلامي. وإن أكثر ما كان يشغل

(1) سيد محمد هاشمي، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية»، المجلد الأول، نفس المصدر، ص 27 حتى 32.

بال أعضاء مجلس الثورة والحكومة المؤقتة والناشطين السياسيين آنذاك، وذلك أثناء مناقشتهم ودراستهم لهذه اللائحة، هو مسألة النظام الانتخابي. فهل يكون انتخاب المرشحين على أساس الأغلبية المطلقة أم الأغلبية النسبية أم الأغلبية الخاصة؟ وهل تكون الانتخابات على مرحلتين أم مرحلة واحدة؟ تم طرح هذه المسائل ووجهات النظر المختلفة بشكل مفصل في الصحف من قبل المؤسسات والتكتلات والأحزاب[1]. حددت اللائحة القانونية لانتخابات مجلس الشورى الإسلامي في عام 1979 عدد نواب المجلس الوطني بـ270 نائباً[2] ثلاثون منهم يمثلون مدن طهران، ري وشميران أما بقية المدن والأرياف فقد كانت تمثل بنائب أو نائبين وذلك حسب عدد سكانها[3].

بدأ المجلس الأول أعماله في شهر حزيران من عام 1980. وفي الشهور الأخيرة من الدور التشريعي الأول (بعد الثورة الإسلامية) تمت المصادقة على أول قانون لانتخابات مجلس الشورى الإسلامي وذلك في 27 شباط من عام 1983.

لقد حدد هذا القانون عدد نواب المجلس بـ 270 نائب (المادة 2

---

(1) مجلس الثورة على عكس المجلس (البرلمان) لم يكن يفصح عن مداولاته ولم يكن يحتفظ بمحاضر جلساته إطلاقاً لذلك لم يكن بالإمكان الحصول على تفاصيل مداولات ونقاشات مجلس الثورة، وبالتأكيد تمت العودة إلى مصادر غير رسمية.

(2) المادة 8 لقانون انتخابات مجلس الشورى الوطني عام 1980.

(3) قرر مجلس الثورة في البداية أن يتم تقسيم مدينة طهران إلى 24 دائرة انتخابية مستقلة يفوز نائب بكل واحدة منها. هذا القرار كان بناء على تصريح أدلى به المتحدث باسم مجلس الثورة. وقد ألغي هذا القرار بسبب معارضة بعض الأحزاب والتيارات، وكذلك بسبب التأخير الذي طرأ على الانتخابات بحجة تهيئة البطاقات الانتخابية ومختلف التحضيرات والاستعدادات الأخرى.

من قانون الانتخابات المصادق عليه في 1983). وقد تم زيادة هذا العدد إلى 290 نائب، وذلك بموجب التعديل الذي أجراه مجلس الشورى الإسلامي في عام 1999 على المادة 2 من قانون الانتخابات. وفي الوقت الحالي يبلغ عدد أعضاء المجلس السابع 290 نائباً 40 منهم يمثلون محافظة طهران (مع ضواحيها) (30) منهم يمثلون طهران العاصمة والعشرة الآخرون يمثلون المدن المحيطة بطهران وتأتي محافظة خراسان في المرتبة الثانية بـ 25 عضواً.

انعقدت الدورة الخامسة للمجلس بعد الثورة الإسلامية في عام 1993، وذلك في أجواء تختلف كلياً عن الدورة الرابعة، حيث إنه وقبل الانتخابات تحالف عدد من الوزراء وموظفين كبار في حكومة رفسنجاني مع بعضهم البعض ودخلوا ساحة المنافسة الإنتخابية تحت اسم حزب كوادر البناء. إن ظهور قوى جديدة على الساحة الإيرانية ووقوفها في وجه التيار اليميني التقليدي (المحافظين) دفع بالأوساط السياسية في الداخل والخارج إلى إطلاق اصطلاح «اليمين التقليدي» على تيار الأغلبية في المجلس الرابع واصطلاح «اليمين التقدمي» على القوى حديثه العهد أي كوادر البناء. في هذه الدورة للمجلس لم تقدم جمعية العلماء المناضلين أي مرشح لها، بينما كانت أبرز الأحزاب والتيارات والتكتلات في هذه الدورة عبارة عن: جماعة العلماء المناضلين ـ كوادر البناء ـ جمعية الدفاع عن قيم الثورة والإتحاد الطلابي الإسلامي.

أدى الغياب الكامل لليساريين في هذه المرحلة وعدم طرح قائمة مرشحين من قبل جمعية العلماء المناضلين إلى تشديد المنافسة بين جبهة كوادر البناء وجماعة العلماء والتي انتهت إلى فوز متواضع لقوى الجناح اليميني (المحافظين). وعلى هذا النحو كان الطيف السياسي للمجلس

الخامس. وفي هذه الدورة للمجلس جرت انتخابات الثاني من حزيران لعام 1997 وانتخب رئيس الجمهورية من التيار اليساري بأغلبية ساحقة من الأصوات. وبانتهاء الدورة الخامسة للمجلس أخلى الجناح اليميني الذي كان يسيطر على هذا المجلس الساحة للجناح المنافس (اليساري)[1][2].

افتتح المجلس السادس في تاريخ 27 أيار من عام 2000 م ولم يتم التأكد من صحة الانتخابات في هذه الدورة إلا قبل عدة أيام من تشكيل المجلس. وعلى حد تعبير أحد الحقوقيين في مجلس صيانة الدستور بأنه تم العمل بأمر القائد (مرشد الثورة) لتأييد صحة هذه الانتخابات[3]. وفي هذه الدورة أيضاً برز اختلاف في وجهات النظر بين مجلس صيانة الدستور ووزارة الداخلية. ولأول مرة يقوم مجلس صيانة الدستور بنقل خلافه مع وزارة الداخلية إلى السلطة القضائية على شكل دعوى رسمية، لتفصل بشأن أهم انتخابات تجري في تاريخ إيران. وكانت الكفة في النهاية لصالح القوى المؤيدة للسيد خاتمي والإصلاحات، حيث حصلت جبهة الثاني من خرداد على 134 مقعداً من أصل 178 مرشحاً يتم انتخابهم في المرحلة الأولى والتيار المعارض على 39 مقعداً والمستقلين على 14 مقعد[4].

---

(1) كتاب «مرور للتعرف على نواب الدورات الخمس للمجلس»، كانون الثاني 1999.

(2) صحيفة «نداء اليوم»، 28 شباط 1995، ص 10، مجله عصرنا 6/ 3/ 1995) و صحيفة سلام نيسان 1996.

(3) صحيفة إيران، تاريخ 11 كانون الثاني 2004، ص 17، نقلاً عن السيد زواره أي العضو الحقوقي الرجال القانون في مجلس صيانة الدستور.

(4) نفس المصدر.

تشير الإحصاءات إلى أن حزب المشاركة كان هو الفائز في هذا المجلس ويأتي حزب الكوادر والتيار اليميني والمستقلين في المراتب التالية، وجاء حزب المؤتلفة الإسلامي في ذيل اللائحة بأقل عدد من المقاعد. في طهران كانت غالبيه الأصوات من نصيب حزب المشاركة فقد حصل الفائز الأول في طهران على مليون و226 ألف و418 صوت من ما مجموعة 2 مليون و204 آلاف و847 صوت. وقد وزعت مقاعد طهران على الشكل التالي 27 مقعد لقوائم الثاني من خرداد، 27 مقعد لحزب المشاركة، 20 مقعد لجمعية العلماء، 10 مقاعد لحزب الكوادر، ومقعد واحد لمناصري خط الإمام والقائد. وقد شارك بشكل عام في هذه الانتخابات من جميع أنحاء إيران ما مجموعه 26 مليون و82 ألف و157 ناخب من أصل 38 مليون و726 ألف و431 ناخب كان يحق لهم المشاركة في الانتخابات. أجريت انتخابات المجلس السابع في تاريخ 19/ 2/ 2004 وفي تاريخ 27/ 5/ 2004 افتتح هذا المجلس. وقد جرت انتخابات هذا المجلس في أجواء مشحونة حيث إنه حدث خلاف رئيسي بين الإصلاحيين ومجلس صيانة الدستور. فمجلس الصيانة كان يؤكد على ضرورة إحراز المرشحين للأهلية (توفر الشروط اللازمة للترشيح)، بينما كان التيار الإصلاحي يطالب بإثبات عدم أهلية المرشحين، أي بتعبير آخر أن جميع المرشحين يمتلكون الأهلية المناسبة إلا من ثبتت عدم أهليته قانونياً. ولكن مجلس صيانة الدستور لم يخضع لهذه الضغوط وقام باستخدام سلطاته القانونية وأقصى الكثير من مرشحي التيار الإصلاحي ومن جملتهم عدد كبير من أعضاء المجلس السادس. وفي حادثة فريدة من نوعها بعد قيام الثورة الإسلامية قام أعضاء المجلس السادس بالاعتصام داخل المجلس، إلا أن هذه الخطوة لم يكتب لها النجاح، وبسبب إخفاق التيار الإصلاحي في هذه الخطوة امتنع أكثر

المواطنين والمجموعات المؤيدة له عن الوقوف إلى جانبه، وفي نهاية المطاف جرت الانتخابات وكانت المجموعات الإسلاميين هي الطرف الفائز في هذه الانتخابات حيث إنهم حصلوا على 200 مقعد من مجموع مقاعد البرلمان أي أن فوزهم كان ساحقاً هذه المرة، بينما حصل التيار الإصلاحي على أقل من 50 مقعد من مقاعد المجلس السابع. ففي طهران صوتت الأغلبية العظمى لصالح العمرانيين أو البناة (آباد گران)، فحصل الفائز الأول في طهران على حوالي 980 ألف صوت من ما مجموعه مليون وتسعمائة وخمسة وثمانون ألف صوتاً أي أنه حصل على 50% من مجموع الأصوات. وبالمجموع شق 29 نائباً من الدائرة الانتخابية لمدينة طهران الكبرى طريقهم في المرحلة الأولى إلى البرلمان، وجميعهم كانوا من مرشحي جبهة البناة أو العمرانيين (آباد گران).

وبشكل عام فقد شارك في هذه الانتخابات من جميع أنحاء البلاد حوالي 23 مليون و438 ألف و30 ناخب من ما مجموعة 46 مليون و351 ألف و32 ناخب ممن تتوفر فيهم شروط الانتخاب. وقد كان المعدل العام لمشاركة الشعب في الدورات البرلمانية السبع التي تلت الثورة الإسلامية كما يلي:

في الدورة الأولى: 50%، في الدورة الثانية: 63%، في الدورة الثالثة، 58%، في الدورة الرابعة : 60%، في الدورة الخامسة: 75%، في الدورة السادسة: 64%، في الدورة السابعة: 57/ 50%.

وبالتالي كان متوسط المشاركة في الدورات السبع حوالي 61 بالمئة. وكان السقف الأعلى للمشاركة في الدورة الخامسة والذي بلغ 75%، والحد الأدنى لهذه المشاركة كان في الدورة الأولى حيث كان معدل المشاركة 50%.

مقارنة ثمانية دورات إنتخابية لمجلس الشورى الإسلامي بعد الثورة وحتى الآن

الدورة الإنتخابية	تاريخ الإنتخابات	الأحداث التي رافقت الإنتخابات	عدد من لهم حق الإنتخاب *	عدد المشاركين ونسبتهم بالمئة	كتلة الميزان في الإنتخابات	رئيس و نائب رئيس المجلس	نوع الإشراف
الأولى	١٩٨٠/٣/١٤	التحالف الكبير (المؤلف من القوى المؤيدة لخط الإمام)، الحزب الجمهوري الإسلامي، منظمة المجاهدين قبل حل حزب النهضة، حرية المجموعات السياسية المختلفة	٢٠٨٥٧٣٩١	١٠٨٧٥٩٦٩ %٥٠	التحالف الكبير	أكبر هاشمي رفسنجاني (رئيس)، سيد أكبر پرورش، سيد محمد موسوي خوئيني، ها محمد يزدي (نواب رئيس)	بدون إشراف مجلس صيانة الدستور
الثانية	١٩٨٤/٤/١٤	تحالف كبير، جمعية المؤتلفة، مكتب تقوية الوحدة (الطلاب المؤيدون لخط الإمام)	٢٤١٤٣٤٩٨	١٥٦٠٧٣٠٦ %٦٣	التحالف الكبير	أكبر هاشمي رفسنجاني (رئيس)، محمد يزدي و مهدي كروبي (نواب الرئيس)	تحت إشراف مجلس صيانة الدستور
الثالثة	١٩٨٨/٤/٧	مجمع الروحانيين المناضلين و حزب الروحانيت المناضلين	٢٧٩٨٦٧٣٦	١٦٧١٤٢٨١ %٥٨	جمعية الروحانيين المناضلين	أكبر هاشمي رفسنجاني (السنة الأولى و الثانية) مهدي كروبي (السنة الثالثة والرابعة)، حسين هاشميان و أسد الله بيات (نواب الرئيس)	إشراف مجلس صيانة الدستور أدى في هذه الدورة إلى حدوث بعض الخلافات بين لجان الإشراف و اللجان التنفيذية
الرابعة	١٩٩٢/٤/٩	مجمع الروحانيين المناضلين و جمعية الروحانيين	٣٢٤٦٥٥٥٨	١٨٧٦٧٠٤٢ %٦٠	جمعية الروحانيين	علي أكبر ناطق نوري (رئيس)، سيد أكبر پرورش، حسن روحاني، محمد علي موسوي كرماني، حسين هاشميان (نواب رئيس)	بداية تصحيح عملية الإشراف (الاستصوابي)
الخامسة	١٩٩٦/٣/٨	التيار موظفو الحكومة، مجمع الروحانيين، جمعية الدفاع عن القيم الثورية، تحالف خط الإمام (جمعية الروحانيين كانت غائبة عنه السلطة)	٣٤٧١٦٠٠٠	٢٤٦٨٢٣٨٦ %٧٥	مجمع الروحانيين (ليس بشكل مطلق) نجح عدد من موظفي الحكومة عن طريق التنظيم	علي أكبر ناطق نوري (رئيس)، حسن روحاني و مصطفى موسوي كرماني (نواب)	الإشراف موجه أو استصوابي
السادسة	٢٠٠٠/٢/١٧	جبهة المشاركة، موظفو الحكومة، جمعية الروحانيين (جبهة الثاني من خرداد)، جمعية المؤتلفة - مجمع الروحانيين - اتحاد المسلمين.	٣٨٧٢٦٤٣١	٢٦٠٨٢١٥٧ %٦٤	جبهة المشاركة و	مهدي كروبي (رئيس) محمد رضا خاتمي و بهزاد نبوي (نواب)	الإشراف موجه أو استصوابي
السابعة	٢٠٠٤/٢/١٩	حزب المؤتلفة، مؤيدو خط الإمام و القيادة، مجمع الروحانيين (المحافظون)، جمعية الروحانيين، حزب التضامن، موظفو الدولة و	٤٦٣٥١٠٣٢	٢٣٤٣٨٠٣ ٥٠/٥٧ بالمئة	كتلة البناء والإعمار (المحافظون)	حداد عادل (رئيس) محمد رضا باهنر و محمد أبوترابي (نواب الرئيس)	إشراف مجلس صيانة الدستور
الثامنة	٢٠٠٨/٣/١٤	الإسلاميين، الإصلاحيين وغيرهم			الإسلاميين	لاريجاني (رئيس) باهنر وأبو ترابي (نواب الرئيس)	إشراف مجلس صيانة الدستور

الفقرة الثانية: دور ومكانة مجلس الشورى الإسلامي

مقدمه:

تعد السلطة التشريعية رمزاً للسيادة الوطنية وتجسيداً للفكر الديمقراطي، فالسلطة التشريعية مؤسسة يتم فيها اتخاذ القرارات حول كيفية إدارة بلد ما وكيفية تحقيق متطلبات وتطلعات أمة بعينها.

استناداً إلى نظرية فصل السلطات، فإن البرلمان[1] بالإضافة إلى مهامه التشريعية هو المرجع الأساسي لتحقيق آمال وأمنيات المجتمع وهي التي تبرز تطلعات وأهداف الأمة. والبرلمان بشكل عام يمكن أن يكون مؤلفاً من تكوين مشترك من التمثيل Representation (النيابة) والمداولة Deliberation، وسن القوانين Legislation والرقابة على الأمور control ويشكل التمثيل والمداولة جوهر وجود البرلمان[2] ويعد التشريع والرقابة من أهم النشاطات القانونية للبرلمان[3]. إن ذلك المجال الواسع من الاهتمام بالسيادة وتقسيمها إلى ثلاثة أقسام تشريعية، تنفيذية، قضائية والتي ما تزال تشمل نطاقاً واسعاً من القواعد والدساتير أخذت بالحسبان تلك الأمور. وتعد السلطة التشريعية أهم سلطة من بين السلطات الثلاث المذكورة، وذلك لأن السلطة التنفيذية مكلفة بتنفيذ القوانين والقرارات التي تصدرها وتقرها السلطة التشريعية ويجب على

---

(1) parlement باللغة الفرنسية، يعني المكان الذي يتم فيه الحوار والنقاش والتداول ومن ثم إقرار القانون، هذه الكلمة أخذت عن اللغة اللاتينية parlementum

(2) Maarcel prelot: op - cit, No 535.

(3) نقلاً عنه كتاب الدكتور سيد محمد هاشمي، مجلة الدراسات الحقوقية (العدد 24 ـ 23). ص 69.

السلطة القضائية أن تعتمد هذه القوانين مرجعاً أساسياً ومستنداً قانونياً لها[1].

يعد البرلمان أو الجهاز التشريعي أحد السلطات الحاكمة في الدول. وفي الحقيقة تعتبر السلطة التشريعية رمزاً من رموز السيادة والحكم وتبلور الإرادة الوطنية لدى الشعب، والتي يقتصر عملها على تشريع القوانين أو الضوابط والقواعد العامة الملزمة. وفي الحقيقة لم تعثر بين مؤلفات الكتب على تعريف شامل ونهائي للسلطة التشريعية باستثناء الفقرة المتعلقة بفصل السلطات والتي تميز مهمة المشرعين عن المهام التنفيذية والقضائية الأخرى. البرلمان يمكن أن يتكون من مجلس أو مجلسين (والذين سنأتي على توضيحه في البحوث التالية). حقيقة وبصرف النظر عن البحوث النظرية التي أثيرت حول عدد المجالس التشريعية فإنه يجب الاعتراف بأن البرلمان يعد مؤسسة تعبر عن التطلعات والإرادة العامة لشعب دولة ما، لأن الشعب في الواقع هو الذي يختار ممثليه من أجل التشريع وذلك عن طريق الانتخابات. إن البرلمان يعكس صورة مصغرة عن الشعب حيث إنهم اجتمعوا في مكان واحد تحت اسم البرلمان.

أ ـ كيفية تشكل السلطة التشريعية: كيف يجب أن تتشكل السلطة التشريعية؟ تحت أي شروط وظروف يجب أن تجري الانتخابات؟ هل تتألف السلطة التشريعية من مجلس أم أكثر؟ تحت أي ضوابط ومعايير يتم اختيار النواب؟ وما هي الأسس والقواعد التي يجب أن تسود في الانتخابات؟ وعلى أي أساس يتم نشر الديمقراطية، وكيف يجب أن

---

(1) الدكتور جعفر بوشهري، «القانون الدستوري»، المجلد الثاني، مؤسسة النشر: كلية العلوم الإدارية جامعة طهران، الصفحة 239، الطبعة الثالثة عام 1975.

يكون تدخل الأحزاب، هل المشاركة في الانتخابات تتيح الفرصة للأفراد بأن يشاركوا في الحكم وهل يمكن للفرد أن يكون مؤثراً ويلعب دوراً في تعيين الحكومة وتغييرها؟ كيف يجب أن تكون العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطات الأخرى؟ الإجابة على هذه الأسئلة توضح إلى حد ما مكانة ودور البرلمان.

تعد المجالس التمثيلية أو البرلمانات الوطنية من أهم مرتكزات الأنظمة الديمقراطية في العالم لذلك فهي تعتبر من أهم مكونات السيادة الوطنية وأسمى مؤسسة ديمقراطية. ويطلق اسم مجلس على مجموعة مؤلفة من أعضاء منتخبين من الشعب يجتمعون استناداً إلى مبدأ فصل السلطات من أجل التشاور واتخاذ القرارات حول قضايا البلاد وكذلك يقومون بإصدار القوانين والإشراف على عمل السلطة التنفيذية[1].

يعد البرلمان من أهم المؤسسات السياسية التي تلعب دور الآلة المنظمة للتقليل من الصراعات والمواجهات الاجتماعية والسياسية، ويرسم طريقاً واضحاً وقانونياً من أجل تحقيق الأهداف الوطنية، ويقوم باحتواء تطرف وتشدد الحكومة وفي الوقت نفسه يبرر ويصوغ سلطتها. وبناء على هذا فإن البرلمان يشكل محور السيادة (السلطة) والإرادة العامة. ولما كان يتعذر على المجتمعات العصرية تطبيق المعايير والتصورات القائمة على الديمقراطيات المباشرة، فإن تجسيد السيادة الشعبية لابد أن يكون في إطار المجلس النيابي حصراً[2].

---

(1) د. علي رضا ملايي توانى، مصدر سابق، ص 19.

(2) متتل جان شوراتس، «هيكليات السلطة (الارتقاء بعلم السياسية) ترجمة مركز البحوث السياسة في جامعة الإمام الصادق ﷺ ناصر جمال زادة. طهران: مركز إسناد الثورة الإسلامية، 1999.

تدل التجارب السابقة والتاريخية للدول الديمقراطية على أن رواد الديمقراطية تمكنوا بعد طي مسيرة شائكة وطويلة من تغيير المجالس الأرستقراطية البدائية تغييراً شكلياً وجوهرياً ليفتح بذلك الطريق أمام تشكيل مجالس وطنية وشعبية. طرق الحل هذه كانت في الحقيقة عبارة عن جسور من أجل العبور باتجاه إقامة أنظمة ديمقراطية وطنية والتي تبلورت فيها المؤسسات الديمقراطية كالسلطة التشريعية. ومن أهم متطلبات الحكومات الشعبية والديمقراطية هو أن يقوم الشعب مباشرة بانتخاب ممثليه في المجلس النيابي. واستناداً إلى المواد المدرجة في دساتير أكثر الدول فإن هذه المواد لم توضح بشكل تفصيلي النظام الانتخابي الذي يتكفل القانون به وفقاً لمعايير تختلف من دولة إلى أخرى. من الحكمة أن نشير هنا إلى كيفية تشكل البرلمان أو البرلمانات في بعض الدول، فلبنان على سبيل المثال من بين الدول العربية التي تتمتع بوضع خاص بالنسبة لعملية الانتخابات، حيث إن لبنان حتى عام 1927 كان يتمتع بنظام المجلسين. بحيث إنه كان لكل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ صلاحية وضع القانون. وقد توقفت الانتخابات البرلمانية اللبنانية لمدة عشرين عاماً وذلك بسبب وقوع الحروب الداخلية والإعتداءات الإسرائيلية المتكررة. وفي الوقت الحاضر تجري الانتخابات في هذا البلد على عدة مراحل، وبناءً على المادة 24 من الدستور اللبناني فإنه يجب أن يتم مراعاة التساوي في عدد المقاعد البرلمانية بين المسلمين والمسيحيين وكذلك التكافؤ بين طوائف ورموز كلا المذهبين المذكورين، والنواب بإمكانهم التمتع بمنصب الوزير أو رئيس الوزراء. وتكون حصة الأديان والمذاهب من المقاعد البرلمانية على الشكل التالي: للمسلمين الشيعة (27) نائب وللمسلمين السنة (27) نائب وللدروز (ثمانية نواب) وللعلويين (نائبين)، وللمسيحيين الموارنة (34)

نائب وللمسيحيين الأرثوذكس(14) وللمسيحيين الكاثوليك (8) نواب وللمسيحيين الأرمن (6) أعضاء والأقليات المسيحية الأخرى (نائبين). أحد المهام الرئيسية لمجلس النواب هو التصويت سرياً على انتخاب رئيس الجمهورية لمدة ستة سنوات والذي يحتاج إلى أصوات ثلثي الأعضاء[1] فدورة الاقتراع الأولى ويكتفي بالأكثرية المطلقة فدورات الاقتراع التالية والآن يوجد في لبنان نظام المجلس الواحد. بينما يتألف برلمان روسيا الاتحادية من مجلسين، المجلس الاتحادي ومجلس الدوما، المجلس الاتحادي هو عبارة عن تركيبة تضم ممثلي الدول الأعضاء في الإتحاد الروسي (واحد من المؤسسة النيابية وآخر من المؤسسة التنفيذية)، ومجلس الدوما يتألف من (450) عضو ومدة كل مجلس من المجلسين أربعة سنوات.

في بريطانيا وبموجب الدستور غير المكتوب فإن البرلمان يتألف من مجلس اللوردات ومجلس العموم، حيث يضم مجلس اللوردات (900) لورد مدني و(26) لورد من رجال الدين [2]. ونلاحظ أن هناك الكثير من اللوردات المدنيين الذين حصلوا على العضوية في مجلس اللوردات. ومن بين الأعضاء الآخرين أيضاً هناك تسعة أعضاء من اللوردات قضاة تم تعيينهم من قبل الملك كأعضاء في المحكمة العليا، وأخيراً فإن للملك الحق في تعيين أي شخص كعضو في مجلس اللوردات مدى الحياة إذا ما رغب بذلك. بينما يضم مجلس العموم

---

(1) الدكتور سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري المقارنة»، دارالنشر بايدار، الطبعة الأولى 2001، ص 200.

(2) القصد من اللورد المتدين أي أصحاب المراكز العليا في الكنيسة ومن بينهم الأساقفة.

(630) عضواً، وتجري الانتخابات لهذا المجلس بشكل مباشر وفردي حيث إن كل دائرة انتخابية تنتخب عضواً واحداً في المجلس.

يتألف الكونجرس الأمريكي من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ولكل ولاية سواء كانت صغيرة أم كبيرة عضوين في مجلس الشيوخ. وبناءً على هذا فإن عدد أعضاء مجلس الشيوخ يصل إلى مئة عضو من خمسين ولاية. أما مجلس النواب فيكون بناءً على عدد سكان كل ولاية، لذلك فإن ولاية مثل نيويورك ذات تجمع سكاني كبير لديها من النواب ما يعادل عدة أضعاف ألاسكا ويصل عدد نوابها إلى 440 عضواً.

في الإتحاد السويسري توجد سلطة تشريعية تتكون من مجلسين، مجلس النواب الذي يصل أعضاؤه إلى البرلمان عن طريق الانتخابات، وذلك بناءً على عدد سكان كل ولاية أو إقليم، المجلس الأخر هو مجلس الولايات حيث إن لكل كانتون نائبين وكل نصف كانتون نائب واحد، وعدد أعضاء مجلس النواب يعادل خمسة أضعاف عدد أعضاء مجلس الولايات.

ومن بين الدول الآسيوية يمكن الإشارة إلى الإتحاد أو الحكومة الفيدرالية الماليزية، حيث إنه وطبقاً للدستور فإن البرلمان يتألف من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ. ويتم انتخاب الأعضاء لدورة واحدة مدتها خمس سنوات. رئيس المجلس يمكن أن يكون أحد أعضاء المجلس أو من خارج المجلس، ويتكون مجلس النواب من 177 عضو ومجلس الشيوخ من 69 عضو يتم تعيين 43 منهم من قبل الملك و26 سيناتور يتم انتخابهم من قبل مجالس الولايات الثلاثة عشر. مدة الدورة التشريعية لمجلس النواب خمس سنوات ومجلس الشيوخ 6 سنوات.

تتألف السلطة التشريعية في ألمانيا من مجلسين هما المجلس الفيدرالي ومجلس الولايات ويتمتع المجلس الفيدرالي بصلاحيات أوسع نسبياً. يتم انتخاب أعضاء المجلس الفيدرالي أو مجلس عامة الشعب والذي يسمي بوندستاج (Bundestag) بالاقتراع المباشر والسري من قبل جميع الناخبين الألمان والدورة الانتخابية مدتها أربع سنوات. أما مجلس الولايات أو مجلس الأعيان والذي يطلق عليه اسم (Bundesrat) فيتم انتخاب أعضائه من بين ولايات الجمهورية الألمانية مع الأخذ بعين الاعتبار عدد سكان كل ولاية.

تتمتع وتحظى السلطة التشريعية من بين السلطات الثلاث بأهمية بالغة ولها مكانة شعبيه رفيعة حيث إنها تعبر عن التطلعات العامة للشعب وتجدها في إطار قانوني، كما أنها تحول دون تسلط وسيطرة السلطات الأخرى.

ب) مكانة المجلس في نظام الجمهورية الإسلامية:

تستحوذ السلطة التشريعية على جزء هام من الحقوق الأساسية للجمهورية الإسلامية الإيرانية وذلك لأن هذه السلطة تعد من العناصر المهمة والأساسية لإدارة الجمهورية الإسلامية والذي يشكل مجلس الشورى الإسلامي ومجلس صيانة الدستور محور هذه السلطة وعمودها الفقري. السلطة التشريعية هي احدى السلطات الحاكمة في نظام الجمهورية الإسلامية والتي تقوم بأداء مهامها استناداً إلى الدستور وتحت إشراف الولي الفقيه[1].

يمارس الشعب سيادته عن طريق ممثليه الذين يجتمعون في البرلمان ويتخذون القرارات المتعلقة بقضايا الدولة، وذلك ضمن شروط

---

(1) المادة 57 من الدستور.

وقواعد معينة[1]. السلطة التشريعية من وجهة نظر دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية هي مظهر من مظاهر السيادة وحكم الشعب وتجسيد إرادة الأمة، وكل من السلطتين الأخريتين هما في الحقيقة عبارة عن منفذين لتشريعات تلك السلطة. وتنبع أهمية هذه السلطة من كونها بالإضافة إلى تمتعها بصلاحيات تشريعية فهي تشرف أيضاً، إلى حد ما، على عمل السلطة التنفيذية[2]. تخضع السلطة التشريعية استناداً إلى دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لرقابة وإشراف الولي الفقيه ويقوم مجلس صيانة الدستور (المحافظ والمدافع عن المعايير الإسلامية والدستور) بدراسة قرارات وتشريعات تلك السلطة وإعطاء رأيه حولها[3].

تعد السلطة التشريعية مركزاً للتشريع في البلاد ولها حق الإشراف على عمل السلطة التنفيذية، وهي الحارس الأمين على حقوق الشعب والمدافعة عنه، وينسجم عمل السلطة التشريعية مع النص الشرعي للمجلس والتي تقوم بأداء وظيفتها استناداً إلى الآية القرآنية الشريفة: ﴿وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ﴾[4] و﴿...وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾. أما ما يتعلق بالفلسفة السياسية الإسلامية للسلطة التشريعية في النظام الإسلامي فهناك متسع كبير للحديث حول هذا الموضوع الذي سوف يتم التطرق إليه بشكل مفصل لاحقاً، لأنه يجب تحديد أين يكون موقع التشريع الإنساني في

---

(1) الدكتور سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري والمؤسسات السياسية»، ج 1، ص 161.

(2) بما أن إحدى وظائف السلطة التشريعية هي الإشراف على التنفيذ الصحيح للقوانين فإنه في النتيجة يكون لها شكل من أشكال الإشراف على عمل السلطة القضائية أيضاً.

(3) الدكتور علي وفادار، «القانون الدستوري والتحولات السياسية»، مصدر سابق، ص 503 ـ 502.

(4) سورة الشورى، الآية 37.

النظام الذي أعطي سلطة التشريع وسن القوانين فيه للإنسان وذلك من خلال سيادة القوانين الإلهية؟

والنقطة الجديرة بالاهتمام هنا هي أن، المبادىء والقواعد العامة للإسلام والتي تتحكم دينياً بمختلف شؤون الحياة الفردية والجماعية والمادية والمعيشية وكذلك النفسية والجسدية للإنسان تحتاج إلى ابتكار وإبداع قوانين وضوابط تعنى بالعلاقات المعقدة والبسيطة والتي تؤدي إلى استحداث وقائع جديدة. والدليل على هذا الأمر من وجهة نظر الشريعة هو انفتاح باب الاجتهاد والإبداع على مصراعيه، وكذلك الاحتكام إلى العقل واتحاد الكلمة (الإجماع) إلى جانب الكتاب والسنة. وبناء إلى هذا فإن إبداع الأحكام والقواعد وتجسيدها على شكل قوانين ملزمة تحتم أن يتم عن طريق اجتهاد وإشراف ورعاية العالم الفقيه في أثناء عصر الغيبة. ومن هنا فإن السلطة التشريعية في نظام الجمهورية الإسلامية تحظى وتتمتع بالصلاحية الكاملة لأداء مهامها. وأن السير بالمجتمع نحو العدالة وتأمين وتنظيم البنى والأسس الحقوقية للإسلام، وفي النهاية إبداع قوانين واكتشاف أحكام إلهية تنسجم مع الأحداث الجارية هي مهمة ملقاة على عاتق مجلس الشورى الإسلامي.

يحظى مجلس الشورى الإسلامي بمكانة هامة باعتباره المجلس التشريعي الوحيد في إيران. ومن جهة أخرى فإن مجلس الشورى الإسلامي وبناء على المادة 71 من الدستور يستطيع تشريع وسن القوانين في إطار الحدود التي أقرها الدستور، والشيء الهام الآخر هو أن المادة 84 تشير إلى أحقية كل نائب مسؤول أمام الشعب والأمة في إبداء رأيه في كافة القضايا الداخلية والخارجية. وما يمكن استخلاصه هو أن الإمام الخميني مؤسس نظام الجمهورية الإسلامية كان يضع المجلس في مقدمة الأمور أجمع.

الفصل الثاني

السلطة التشريعية (مجلس الشورى الإسلامي)


مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی

القسم الأول
مؤسسات السلطة التشريعية

المبحث الأول
ثنائية السلطة التشريعية

الفقرة الأولى: السلطة التشريعية تتألف من مجلس أم مجلسين؟

إحدى القضايا المطروحة للنقاش والمرتبطة بالبرلمان والسلطة التشريعية هي عدد المجالس المكونة لهذه السلطة حيث يمكن القول إن الدول سابقاً ربما لم تكن تملك سوى نمط واحد فقط من أجل تنظيم سلطتها التشريعية وبشكل عام فإنهم كانوا يطبقون النظامين نظام المجلس الواحد أو المجلسين. السلطة التشريعية للدول واستناداً إلى الدستور كانت تتألف من مجلس أو مجلسين، المجلس الأول وكانوا يطلقون عليه تسميات مختلفة كمجلس النواب، مجلس الشورى، مجلس الشعب، المجلس الاتحادي، مجلس العموم ومجلس العامة والمجلس الآخر كانوا يسمونه بأسماء مثل مجلس الأعيان (الأشراف)، مجلس الشيوخ، المجلس الأعلى. مجلس اللوردات، مجلس الشيوخ، مجلس الأقوام ومجلس الدول.

إن سبب وجود هذه المجالس المتعددة (مجلسين) يختلف باختلاف هيكلية وبنية الأنظمة الحاكمة في الدول وذلك من حيث الانسجام أو التقسيمات الموجودة حيث إنه يمكن تبرير وجود مثل هذه المجالس في الدول المركبة أو الاتحادية وذلك لأن هذين المجلسين أحدهما يمثل جميع أفراد الشعب والمجلس الآخر يمثل الأقاليم والولايات التي تتألف منها الدولة، أما التبرير والسبب الرئيسي لامتلاك الدول الصغيرة مجلسين فله طابع تاريخي، وبسبب تعدد الطبقات والمجموعات المتنفذة في بلد معين. وهذا ما يتطلب وجود مجلسين، الأول مجلس النواب والذين ينبثق من الشعب والآخر يمثل الأعيان (الأشراف) والطبقات العليا من المجتمع. وعلى الرغم من أن وجود مجلسين في الدول الاتحادية هو أمر مبرر من الناحية الحقوقية، إلا أن وجود مجلسين في الدول المركزية والمتحدة مثل إيران له طابع سياسي أكثر مما هو حقوقي.

التجربة التاريخية: يعود تاريخ نظام المجلسين[1] في الدول

---

(1) إذا ما طالعنا تاريخ الدول فإننا سنجد بالتأكيد بعض الدول التي كان يوجد فيها اكبر من مجلسين كفرنسا أعد الدستور الفرنسي عام 1799 عقب انقلاب نابليون حيث إنه أقر تأسيس أربعة مجالس من أجل وضع القوانين وهي مجلس الشعب (conseildetat) ـ مجلس تريبونا (Tribunal) ـ اللجنة التشريعية (Corpslegislatif) ـ مجلس الشيوخ المحافظ (Senat cansevvatur) حيث إن مهمة مجلس الشعب كانت اعداد اللوائح القانونية بناء على اقتراح الحكومة وارسالها إلى مجلس التريبونا للإقرار ويتكون هذا المجلس من 40 عضواً كانوا يعينون من قبل نابليون وقد كان لمجلس التريبونا حق رفض أو قبول اللوائح القانونية مع تعديلاتها وكان عدد أعضاؤه مئة ينتخبهم مجلس الشيوخ وفي كل عام كان يتم تغيير خمسهم. اللجنة التشريعية كانت ترفض أو توافق على اللوائح القانونية وذلك بعد اقرارها في مجلس التريبونا وبدون أنقاش. مجلس الشيوخ كانت وظيفته مطابقة القوانين مع الدستور وإذا لم تكن تطابقة فإنه يعلن بطلانها والغائها ويتألف من ثمانين عضواً كانوا ينتخبون مدى الحياة من قبل القنصل الأول (ارجع إلى القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية، المجلد الثالث. الدكتور مدني، ص72).

الاتحادية إلى اتفاقية فيلادلفيا عام 1787 حيث كان قد اجتمع ممثلو ثلاثة عشر دولة أمريكية وتوصلوا إلى تلك الاتفاقية. وبناءً على هذه الاتفاقية فقد تم الاعتراف بمجلس الشيوخ مجلساً رسمياً إلى جانب مجلس النواب[1]. وقد تم العمل بهذه الصيغة بعد ذلك باعتبارها نموذجاً أساسياً لبناء وتكوين البرلمانات الاتحادية. كذلك السابقة التاريخية لنظام المجلسين في الدول المركزية فتعود إلى المرة الأولى التي حدث فيها تطورعملي باتجاه إقامة نظام برلماني، وقد حدث ذلك في بريطانيا. كذلك يجب بحث مسألة التركيبة المزدوجة للبرلمان في إطار الحقوق الأساسية[2].

أما السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو هل يجب أن تكون مهمة التشريع بيد مجلس واحد أم مجلسين؟ هيكله التنظيمي هل يجب أن يتكون من عنصر واحد أم من عنصرين؟ ومن أجل الإجابة على هذه التساؤلات لابد أولاً من الإطلاع على وجهات نظر المؤيدين والمعارضين لنظام المجلس الواحد ونظام المجلسين. وفي هذا

---

(1) يحمل هذا المجلس أسماء مختلفة في مختلف دول العالم فعلى سبيل المثال في أمريكا يكون مجلس الشيوخ إلى جانب مجلس النواب وفي الإتحاد السوفييتي مجلس الشعوب الروسية إلى جانب مجلس الإتحاد، في ألمانيا المجلس الاتحادي إلى جانب المجلس الفيدرالي، في سويسرا مجلس الولايات إلى جانب المجلس الوطني، وفي بريطانيا مجلس اللوردات إلى جانب مجلس العموم، في الهند مجلس الشعب إلى جانب مجلس الولايات وفي فرنسا مجلس الشيوخ إلى جانب الجمعية الوطنية حيث إنه تم تنظيم المجالس الثانية إلى جانب المجالس الأولى في هذه الدول، وكذلك أطلق في دول أخرى على المجالس الأولى أسماء مثل مجلس الشعب والعموم وعلى المجالس الثانية أسماء مثل مجلس الأعيان الشيوخ، الأقوام وغيره.

(2) أبو الفضل قاضي شريعة بناهي، مصدر سابق، ص 438.

الخصوص يقول الدكتور قاضي: يشكل الأخذ والرد (السجال) بين مؤيدي نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين أحد المناقشات المثيرة والهامة في بحوث القانون الدستوري[1].

أ) ـ **نظرية المؤيدين لبرلمان بمجلسين:** يعتقد أنصار المجلسين بأن المجلس الأول يعتبر رمزاً لحمية ورعونة الحكومة الديمقراطية، وهو بحاجة إلى أداة تنظمه حيث إن الاتصال المباشر للمجلس الأول مع عامة الشعب يخلق فيه نوعاً من الحساسية والهيجان يتم التعبير عنها بنوع من الراديكالية والتعصب. وكذلك فإن المجلس الأول وبحكم تجربته الضعيفة نرى أن أعضاؤه يرحبون بكل ما هو جديد من دون أي حذر وانتباه، والحل الوحيد من أجل حماية وصون المجتمع من هذه الأخطاء المحدقة به هو وبحسب وجهة نظرهم تأسيس مجلس فرعي أو مجلس أعلى[2].

يعتبر المؤيدون أن المجلس الثاني ضرورة ملحة في الأنظمة البرلمانية لأن السلطة التنفيذية في هذه الأنظمة تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، أما إذا كان هناك مجلساً واحداً فإنه سيتمتع بسلطة استثنائية وفي المقابل سيتم إضعاف دور الحكومة[3]. كذلك توجد في بعض الدول الأخرى تسميات للمجالس الأولى مثل مجلس الشعب والعموم وكذلك تسميات للمجالس الثانية مثل مجلس الأعيان، الشيوخ، الأقوام وغيره.

كان من بين أبرز الداعين لنظام المجلسين المفكر والحقوقي

---

(1) الدكتور أبو الفضل قاضي، مصدر سابق. ص 428 و 455.

(2) جعفر بوشهري، «القانون الدستوري» مجلدين، دار النشر: گنج دانش، عام 1997، ص 93.

(3) الدكتور أبو الفضل قاضي، مصدر سابق، ص 428 و 455.

الفرنسي المعروف مونتسكيو والذي عرف بأب علم الحقوق، حيث يشير إلى أنه يوجد في كل بلد مجموعة من الأشخاص الذين يتميزون عن أقرانهم بالذكاء والفطنة والأصالة أو بميزات أخرى، وبالتالي لا يمكن مساواتهم مع الأشخاص العاديين في البلد. لذلك كان لابد من تأسيس مجلس آخر حتى يصبح ممثلو هؤلاء الأشخاص المتميزين أعضاء فيه ويقومون بإنجاز مهامهم. وبحسب رأي مونتسكيو فإنه إذا ما تعرض المجلس الأول للخطأ يقوم المجلس الثاني بإصلاح هذا الخطأ ويرشد المجلس الأول نحو الصواب. يقول المؤيدون أن المجلس الثاني هو أكثر تفكراً وعقلانية وأن أعضاؤه الذين سيشترط فيهم سناً اكبر في العمر المطلوب لعضوية المجلس الثاني، يتمتعون بالخبرة والنضوج العقلي يستطيعون منع اتخاذ القرارات والإجراءات المتسرعة والمتهورة وغير المتوازنة.

يستشف من أفكار مونتسكيو وأنصار نظام المجلسين بأنهم كانوا يرغبون بأن يكون لهذه المجموعات الاجتماعية المتميزة يداً طولى في الحكومة. وفي الحقيقة هذه الفكرة والعقيدة لم تكن مستهجنة وغريبة في عصر مونتسكيو، ذلك لأن طبقة الأشراف في ذلك الوقت كانت عبارة عن حقيقة قائمة في المجتمع. ولهذا نرى أن أكثر المجالس الثانية في الدول الأوربية كانت قد وقعت في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر تحت تأثير هذه الأفكار بحيث إنها كانت تضم أعضاء بالوراثة ومدى الحياة، ومن أصحاب رؤوس الأموال و....

اليوم وبعد التطورات والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية و... التي حدثت في العالم نرى أن استنتاجات وحجج مونتسكيو والحقوقيين الآخرين الداعمين للفكرة بأن يكون هناك مجلس أعلى يضم النبلاء

والأرستقراطيين قد فقدت مصداقيتها ومضمونها الواقعي وتخلصت من ظاهرة عدم الانتخاب لهؤلاء الأعضاء. والآن يتم اختيار جميع هؤلاء الأعضاء (باستثناء قلة من الدول في مقدمتها بريطانيا) عن طريق الانتخابات العامة تقريباً[1]. ويجب أن لا نتجاهل النقطة التالية حيث إنه كانت هناك فروقات بين شروط المنتخبين والناخبين في هذا المجلس عن المجلس الأول بحيث إن الحد الأدنى لشرط السن في المجلس الثاني يكون أعلى من الحد الأدنى لشرط السن في المجلس الأول والدليل على ذلك من وجهة نظر رجال القانون العام أن المجلس الثاني يجب أن ينتخب طبقاً لشروط مسبقة ومحددة بحيث تختلف نوعية أعضاءه عن أعضاء المجلس الأول وذلك حتى إذا ما تعرض المجلس الأول للضغط والتسرع وعدم الدقة أثناء التشريع وسن القوانين فإن المجلس الثاني يستطيع أثناء ذلك لعب دور المنظم والمصحح لهذه القوانين.

النقطة التي يجب الإشارة إليها في نهاية هذا البحث هي أن نوع المجالس التشريعية يرتبط بشكل مباشر بنوعية النظام السياسي القائم في كل بلد. وبعبارة أخرى إن جميع الدول الاتحادية تكون السلطة التشريعية فيها مكونة من مجلسين، المجلس الأول يعبر عن الخصائص والسمات العامة لشعب كل دولة اتحادية (بغض النظر عن عدد الولايات المحلية) في الوقت الذي تكون فيه الولايات المحلية (بغض النظر عن عدد سكان

---

(1) في هذا الخصوص يمكن القول بأن مجلس اللوردات البريطاني هو المجلس الوحيد الذي حافظ إلى حد ما على خصوصية الأرستقراطية ولكن يجب أن لا ننسى بأن هذا المجلس كان قد تخلى خلال القرنين الأخيرين عن جميع صلاحياته وامتيازاته لصالح مجلس العموم وهو الآن ما يزال موجوداً عملياً في إطار المؤسسة الحقوقية البريطانية حيث إنه يمارس حق الاعتراض المؤقت على القانون.

أياً منها) متساوية في عدد النواب. حقيقةً فبعض الدول الأمر مختلف تماماً فليس من الضروري أن تكون الولايات متساوية فعدد النواب كما هي الحال في ألمانيا وسويسرا. إذا وجود المجلس الثاني في الدول الاتحادية هو نتيجة لطبيعة النظام السياسي في تلك الدول ودليلاً على الاستقلال النسبي لهذه الولايات المحلية[1].

ب) ـ مؤيدي البرلمان بمجلس واحد system unicameral: يعبر أنصار نظام البرلمان بمجلس واحد عن الإرادة العامة والتطلعات المشتركة للشعب والتي يمكن تجسيدها في إطار جمعية أو مجلس واحد.

حول هذا الموضوع يستشهد جان استيوارت ميل بالمثال التالي: إذا كان البرلمان يضم مجلساً يتألف من ستمائة عضو فإنه يحتاج إلى رأي ثلاثمائة عضو للاعتراض على اللوائح ومشاريع القوانين، وكذلك إذا تم توزيع هؤلاء الستمائة عضو على مجلسين يضم كل واحد منه ثلاثمائة عضو فإن اعتراض مئة وخمسين عضو من أحد هذين المجلسين يعد كافياً لرفض تلك اللوائح والمقترحات. أي أنه فبعض الحالات يمكن الأخذ برأي الأقلية بدلاً من رأي الأكثرية كما يضم المجلس الأعلى عادةً مجموعة من المتشددين والمتنفذين من ذوي الأفكار الرجعية الذين يحولون دون إجراء الإصلاحات في البلد وذلك نتيجة طبيعتهم وتقدمهم في السن[2].

يحتج أنصار نظرية المجلس الواحد بأن طبيعة الأعمال البرلمانية

---

(1) الدكتور أبو المحمد، عبد الحميد، «مبادئ السياسة»، المجلد الأول، دار النشر توس، 1991، ص 175.

(2) نقلاً عن الدكتور سيد جلال الدين مدني في كتابه القانون الدستوري، مصدر السابق، ص133و134.

تحتاج إلى التأمل والتفكير وأن عملية اتخاذ القرار فيها تترافق مع كثير من البطء والمماطلة، ولكن مشكلة وسلبية السلطة التشريعية ليست في سرعة القرارات بل في آلية عملها، حيث إنه من الممكن أن يستغرق إصدار قانون واحد عدة شهور وأن يتعطش الرأي العام لمعرفة النتيجة، ولكن آلية عمل البرلمان هي التي تسبب هذا التباطؤ. وبناءً على هذا فإنه بإضافتنا مجلساً آخراً إلى البرلمان نكون قد أضفنا مكبحاً آخراً إلى ضوابط المجلس الأول وإجراءاته الروتينية.

ـ يقول بنجامين فرانكلين Benjamin franklin: البلد الذي يوجد فيه مجلسين تشريعيين كالعربة الثابتة التي ربط بطرفيها حصانين وكل منهما يسحب العربة باتجاهه أي أن يقصد أن كل مجلس يلغي دور الآخر.

يعتقد أنصار نظام المجلس الواحد أن الطبيعة العامة الديمقراطية ومتطلبات الانتخابات العامة تنسجم وتتلاءم أكثر مع نظام البرلمان بمجلس واحد، لأن المجلس الواحد يعطي صورة أكثر وضوحاً عن التماسك والوحدة الوطنية.

ويعتقد أنصار هذه النظرية أيضاً أن وجود مجلسين يؤدي إلى خفض دور ونشاط السلطة التشريعية وإلى خلق مجموعة من الخلافات والمجاملات والمخادعات بين الأعضاء. وتتألف بنية المجالس العليا عادة من أشخاص محافظين ورجعيين متشددين وإن معارضة هؤلاء الأشخاص لقرارات المجالس الأولى تعد بمثابة عثرة كبيرة في وجه الإصلاحات الاجتماعية. هذه الفئة تعتقد بأن وجود مجلس واحد لن يؤدي إلى إضعاف السلطة التنفيذية، ولإثبات ذلك فإنهم يلمحون إلى الأنظمة البرلمانية ذات الأحزاب القوية حيث إن القسم الأعظم من

مسؤوليات الحكومة يكون عملياً بيد رئيس الوزراء ومجلس الوزراء وذلك لأنه يتم تداول السلطة السياسية بين الأحزاب الكبيرة لهذه الدول فالفائز من هذه الأحزاب يسعى للحصول على دعم أغلب النواب في البرلمان، وبالتالي تقوم السلطة التنفيذية بإقرار أكثر قراراتها في المجلس بكل ثقة واطمئنان ومن دون معارضة.

نتيجة: نظراً للتطورات التي حدثت في بنية نظام المجلسين وإقبال الدول على الأخذ بنظام المجلس الواحد نستنتج أن طبيعة الديمقراطية ومتطلبات الانتخابات تكون أكثر انسجاماً مع نظام المجلس الواحد، لأن المجلس الواحد يعطي صورة أكثر وضوحاً عن التماسك والوحدة الوطنية، حيث يشارك الشعب دفعة واحدة في الانتخابات العامة وينتخب ممثليه في مجلس واحد يكون معبراً عن تطلعات المواطنين. علماً بأن النظرة الحقوقية وتجارب الدول القائمة على وحدة البرلمان تبرز صورة أكثر وضوحاً عن بساطة هيكلية نظام الدولة. وأن هناك كثيراً من الدول المركزية التي أنحت جانباً فكرة المجلس الثاني وأسقطتها كلياً من معادلاتها السياسية واكتفت كلاً منها بمجلس واحد، وذلك تبعاً لاحتياجاتها وتناسباً مع نسيجها السياسي والاجتماعي. ومع بروز بوادر الحرب العالمية الأولى بدأ توجه واضح نحو نظام المجلس الواحد. وقد تزايد هذا التوجه مع بداية الحرب العالمية الثانية وطبعاً يجب أن لا ننسى أنه بغض النظر عن الدول الفيدرالية هناك بعض الدول ذات الحكومات المركزية بقيت محافظة على نظام المجلسين[1].

• أكثر الدول الآسيوية والأفريقية التي استقلت بعد الحرب العالمية

---

(1) إن الغالبية الساحقة من الدول الأوربية تعتمد نظام المجلسين.

الثانية غلبت نظام المجلس الواحد على نظام المجلسين، على الرغم من إطلاعها على قواعد وأسس الدساتير الغربية. ويمكن اعتبار دول مثل جمهورية مصر العربية، جمهورية أفريقيا الوسطى، غانا، السنغال، سيراليون والصومال بمثابة نموذج عن تلك الدول[1]

الفقرة الثانية: السلطة التشريعية في إيران ذات مجلس واحد أم مجلسين

فقبل الثورة الإسلامية أي حتى عام 1979 كانت السلطة التشريعية في إيران تتكون بناء على الدستور من مجلسين هما مجلس الشعب ومجلس الشيوخ[2].

أثناء إعداد مسودة دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية تم التباحث حول انتخاب مجلس أو مجلسين في نظام الجمهورية الإسلامية، فكان بعضهم يرى ضرورة إيجاد مجلس للولايات إلى جانب مجلس الشعب

---

(1) ارجع إلى دستور ألبانيا 1946، بلغاريا 1947، المجر 1949. بولونيا 1947، رومانيا 1948، تشكوسلوفاكيا 1948 و الصين 1953.

(2) الدستور البرلماني المؤرخ في 14 ذي القعدة 1324 هـ، 1905 م جاء في مادته 43 وما بعدها بأن مجلس الشيوخ يعتبر مجلساً ثانياً والذي يجب أن يكون مؤلفاً من 60 عضواً يتم تعيين ثلاثون منهم من قبل الملك شاه وينتخب الثلاثون الأخرون من قبل الشعب «نصفهم من طهران والنصف الأخر من الولايات» حيث إن جميع القضايا يجب أن تقر في المجلسين، باستثناء المسائل المالية التي كانت من اختصاص مجلس الشورى، وكان لمجلس الشورى في هذا الخصوص حق قبول أو رفض ملاحظات مجلس الشيوخ والمواد 48 و 49 من الدستور النيابي كانت قد أخذت بالحسبان الخلافات التي يمكن أن تحصل في وجهات النظر بين المجلسين وهيأت طرق الحل لها. ولأن مجلس الشيوخ لم يكن قد تأسس حتى عام 1949 فإنه لم يكن بالإمكان الاستفادة من طريقة الحل هذه.

بحيث يتم انتخاب نائب عن كل محافظة في هذا المجلس. أي أنه يكون إلى جانب مجلس الشعب الذي يكون فيه ممثلي المدن الكبيرة أكثر من ممثلي المدن الصغيرة، وذلك من أجل نشر العدالة الاجتماعية والمحافظة على المساواة بين المدن ولكي يتمكن ممثلو الدوائر الصغيرة من إبداء آرائهم ووجهات نظرهم وبالتالي أخذ مصالحهم بعين الاعتبار، لذلك يجب انتخاب ثلاثة أو أربعة أعضاء بالتساوي عن كل ولاية في مجلس الولايات. وحيال هذه النظرية كان البعض في الواقع يعتقد أنه يمكن تنفيذ هذا المشروع عن طريق إيجاد المجالس وخاصة المجالس العليا للمحافظات وأنه ليس هناك حاجة لتشكيل مجلس آخر إلى جانب مجلس الشعب. على أية حال فإن أصحاب هذه الآراء قادوا إلى تشكيل سلطة تشريعية بمجلس واحد في الجمهورية الإسلامية الإيرانية[1]. تقوم السلطة التشريعية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية على نظام المجلس الواحد، حيث إنها تشكلت من مجلس واحد يسمى مجلس الشورى الإسلامي[2].

يعد اختيار نظام المجلس الواحد بهذا الشكل مبرراً في إيران حيث

---

(1) محضر مفصل لمباحثات المجلس ونقاشاته النهائية حول دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية، المجلد الأول الصفحات 791 و 792.

(2) المجلس التشريعي للجمهورية الإسلامية الإيرانية تم تغيير اسمه ضمن مادة واحدة وذلك في تاريخ 21/ 9/ 1981 من اسم مجلس الوطني إلى مجلس الشورى الإسلامي وكذلك وجه سماحة القائد في رسالته المؤرخة في 23/ 4/ 1990 خطاباً من ثمانية محاور تناول أحدها مسألة البحث في عملية إصلاح الدستور وذلك بتغيير اسم مجلس الشورى الوطني (مجلس الشعب) إلى اسم مجلس الشورى الإسلامي وعلى هذا الأساس أقرت لجنة التدقيق والمتابعة هذا التغيير وتم تثبيت اسم مجلس الشورى الإسلامي رسمياً بعد تصويت السلطة التشريعية على ذلك وإعلانها عنه.

إن الشعب في بلدنا حظي برمته وبغض النظر عن انتماءاته الطبقية والقبلية والعرقية[1] على اهتمام واحترام الدستور. وعلى هذا الأساس فإن تبني سلطة تشريعية بمجلس واحد يمكن أن نعتبره انعكاساً لوحدة الأمة ولتساوي الناس أمام القانون. ومجلس صيانة الدستور ليس في الأصل مجلساً ثانياً حتى نقول في المحصلة أن برلمان الجمهورية الإسلامية الإيرانية يتكون من مجلسين بل يمكن اعتبار مجلس صيانة الدستور في النظام البرلماني للجمهورية الإسلامية كالمجلس الدستوري في فرنسا والذي يتميز بطابع إشرافي ورقابي على قرارات البرلمان[2]. لكن بدون وجود تعاون مجلس الشورى الإسلامي ومجلس صيانة الدستور لن يكون من الممكن تسيير أعمال السلطة التشريعية[3].

إن نص المادة 62 من دستور الجمهورية الإسلامية يعد دليلاً قاطعاً على وحدة الشعب الإيراني من حيث امتلاكه لمجلس واحد وإن ممثليه المنتخبين يمثلون جميع أطياف الشعب الإيراني برمته.

المبحث الثاني
بنية مجلس الشورى الإسلامي الإيراني

حددت المادة 64 المعدلة من الدستور عدد نواب مجلس الشورى الإسلامي. وطبقاً لهذه المادة فإنه ومن تاريخ الاستفتاء الذي جرى في عام 1990 يمكن إضافة عشرين نائباً كحد أكثر كل عشرة

---

(1) المادة 19 من الدستور.

(2) د. علي وفادار، مصدر سابق، ص 504.

(3) الدكتور محمد هاشمي، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية»، المجلد الثاني، الطبعة الخامسة، دار النشر دادگستر، عام 2001، ص 86.

أعوام مع الأخذ بعين الاعتبار المكونات والعوامل البشرية، السياسية، الجغرافية وما شابه ذلك، حيث ينتخب الزردشتيين واليهود نائباً لكل منهما وينتخب المسيحيين الآشوريين والكلدانيين معاً نائب واحد والمسيحيين والأرمن في الجنوب والشمال ينتخبون نائباً عن كل منهما. ويحدد القانون حدود وإطار الدائرة الانتخابية وعدد نوابها. فطبقاً للمادة 64 المعدلة يكون عدد أعضاء مجلس الشورى الإسلامي 270 عضواً[1]. واستنادا إلى المادة 64 المذكورة فقد ازداد عدد الأعضاء بعد عشرة أعوام عشرين نائباً حيث وصل عدد الأعضاء في الدورة السادسة لمجلس الشورى الإسلامي إلى 290 عضواً. ولقد كان مقرراً أيضاً طبقاً للمادة 64 السابقة أن يزداد عدد ممثلي الأقليات الدينية، لكن لجنة التدقيق والمتابعة ارتأت في عام 1990 أن زيادة عدد النواب بالنسبة للنمو السكاني لا يخدم المصلحة العامة وأوقفت العمل بهذه المادة بحيث إنه أولاً: الزيادة التي كانت مقررة في عام 1990 تم تأجيلها إلى عشرة سنوات أخرى. ثانياً: الحد الأعلى للزيادة بعد عشرة أعوام ستشمل عشرون مقعداً فقط، ثالثاً: بدلاً من اعتبار التضخم السكاني مقياساً لزيادة عدد النواب فقد أعلنت أنها ستأخذ بعين الاعتبار العوامل البشرية والسياسية والجغرافية وما شابه

---

(1) تحديد عدد نواب مجلس الشورى الوطني (مجلس الشعب) في النظام السابق بداية بـ162 عضوا حيث كان يمكن زيادة هذا العدد إلى مائتي عضو وفي عام 1957 تقرر تثبيته على هذا العدد وبعد عشرة سنوات يتم إضافة مقعد واحد لكل مئة ألف مواطن إضافي. وكان من بين هذا العدد خمسة أعضاء يمثلون الأقليات الدينية، عضو من اليهود وعضو من الزردشتيين وثلاثة أعضاء من المسيحيين حيث أن أحدهم كان يمثل الآشوريين والكلدانيين وواحد يمثل المسيحيين الأرمن الجنوبيين وآخر يمثل الأرمن الشماليين.

ذلك، رابعاً: لم تحدد نصيب كل أقلية دينية من المقاعد وذلك إذا ما تمت هذه الزيادة بعشرين مقعداً كما هو مقرر[1].

اعتبرت المادة 64 السابقة أن المحور الرئيسي لزيادة عدد النواب هو العنصر البشري بينما حظيت العوامل الأخرى كالعامل السياسي والجغرافي وغيره باهتمام وعناية المادة 64 المعدلة لعام 1990.

المبحث الثالث

نظام انتخابات مجلس الشورى الإسلامي

طرح الموضوع: ينص دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية في مادته الثانية والستين على أن مجلس الشورى الإسلامي يتألف من ممثلي الشعب الذين ينتخبون بالاقتراع المباشر والسري. الشروط التي يجب أن تتوفر بالناخب والمنتخب ونمط الانتخابات يحددها لاحقاً قانون عادي. أول انتخابات لمجلس الشورى الإسلامي تجري استناداً إلى القانون كانت تحت إشراف مجلس قيادة الثورة، مع اقتراب الدورة الثانية للانتخابات قام مجلس الشورى الإسلامي بإقرار القانون الانتخابي للمجلس (آذار 1983) والذي جاء في عشرة فصول اشتملت على ثمانية وثمانين مادة. وقد تم تعديل هذا القانون في أعوام 1984 و1986 ومن ثم تم الإعلان في عام 1986 عن قانون انتخابي جديد وآخر قانون انتخابات لمجلس الشورى الإسلامي تم إصداره في 27/ 11/ 1999.

من الخصائص الأساسية للانتخابات كما جاء في نص المادة 62 من

---

(1) الدكتور جلال الدين مدني، «القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية»، مصدر سابق، ص 167.

دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية التي تعتمدها كسائر الدساتير المكتوبة شرطين مبدأين يتم العمل بهما في الانتخابات العامة وهما: الاقتراع المباشر العام والسري. ويقصد بالمباشر أن الناخبين باستطاعتهم انتخاب ممثليهم مباشرة وبدون أي واسطة. ويقصد بالسري أن للناخبين كامل الحرية في كتابة الاسم الذي يرغبون به داخل ورقة الاقتراع وراء العازل.

في الحقيقة هناك اختلافاً في وجهات النظر بين الفقهاء والمفكرين حول مدى تطبيق مبدأ الانتخابات المباشرة للمجلس في نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية. فبعضهم يرى أنه بمجرد كتابة الناس بيدهم أسماء الأشخاص المشاركين في الانتخابات والمرشحين الذين تم ترشيحهم من قبل الجهات المختصة على ورقة الانتخاب باعتبارهم مرشحيهم الأساسيين فإن ذلك يعد بحد ذاته تطبيقاً للانتخابات المباشرة. وبعضهم الآخر يعتقد أن السياسة المتبعة في قبول أو رفض الأهلية القانونية للمرشحين في النظام الانتخابي الإيراني لا تسمح للانتخابات بأن لا تكون مباشرة فحسب بل إنها توجه ضربة قاسية لجوهر الانتخابات أيضاً. هذه المجموعة تعتقد أن مفهوم «الانتخابات المباشرة» هو مفهوم واضح ومحدد المعالم وأن أي تدخل في هذه الانتخابات سيحولها مباشرة إلى انتخابات غير مباشرة. كتدخل مجلس صيانة الدستور في مسألة الانتخابات من خلال قبول أو رفض أهليه المرشحين حيث إنه بتدخله هذا يخرج الانتخابات عن مسارها وحالتها المباشرة[1]. بالتأكيد سيتم، بحث دور مجلس صيانة الدستور في هذا الخصوص. في الحقيقة تختلف عملية الانتخابات في الدول الديمقراطية نوعاً ما، ولكن في الأكثرية

---

(1) مجلة إيران الغد ـ السنة الثامنة ـ 1999 العدد 61، عنوان المقال: «العقبات القانونية أمام ممارسة الشعب لسيادته». محمد محمدي جرجاني، الصفحة 5.

الساحقة من هذه الدول تكون الانتخابات مباشرة أيضاً، حيث إنه من خصائص الانتخابات في بريطانيا أنها مباشرة بحيث يقوم الناخبون بانتخاب أعضاء البرلمان والمجالس المحلية بشكل مباشر وبدون أية واسطة. ومن الظواهر التي يمكن مشاهدتها خلال مسيرة الانتخابات البريطانية بعد قرار إلغاء الأصوات الإضافية في عام 1948 ظاهرة مبدأ كل دائرة فردية نائب واحد وكذلك افتقادها للدعايات القائمة على التعصبات العرقية والدينية والجنسية و.... وكذلك المساواة بين المرشحين.

وفي فرنسا تجري انتخابات مجلس الشيوخ بشكلٍ غير مباشر وعلى مرحلتين[1]. كما تجري انتخابات مجلس الشيوخ في الولايات الفرنسية على نفس المنوال. ولا يمكن لأحد أن يطلع بدور المراقب والمشرف على ميول ورغبات الناخب. حيث إن الناخب بإمكانه إيداع الورقة الانتخابية بيضاء في الصندوق[2]. لقد أدى التوجه الكبير نحو الديمقراطية والمشاركة المباشرة للشعب في تعيين مصيره وحكومته، أو بعبارة أخرى تزايد أهمية ومكانة السيادة الشعبية، إلى أن نشهد اليوم تحولاً شاملاً من الانتخابات غير المباشرة إلى الانتخابات المباشرة.

وبهذه الحالة فإن انتخابات مجلس الشورى الإسلامي تكون عامة[3]، مباشرة، بالاقتراع السري، وفي أكثر الحالات تكون فردية

---

(1) المادة 24 من الدستور الفرنسي تنص على أن مجلس الشيوخ ينتخب بالانتخاب غير المباشرة.

(2) محمد جواد صفار، الحقوق المدينة، مركز تعليم الإدارة الحكومية 1990، ص 65.

(3) يوجد مقابل الانتخابات العامة انتخابات نقابية، المؤيدين للإنتخابات النقابية يعتقدون أن المجتمعات العصرية تقوم على تقسيم العمل حيث إن الطبقات ـ

وبأغلبية نسبية وتجري مرة واحدة كل أربعة أعوام والمشاركة فيها طوعية واختيارية. الحالة الوحيدة المستثناة من كونها عامة هي انتخابات الأقليات الدينية التي يتم إجراؤها للحفاظ على حقوق تلك الأقليات، والتي يجب أن يكون لها نواب في البرلمان، وإلا فإن مشاركتها في الانتخابات العامة يكون بشكل اختياري وحر.

القضية الأخرى التي لم يتطرق لها الدستور هي قضية نظام الانتخابات الأكثري في الانتخابات والتي تطرح في الجمهورية الإسلامية الإيرانية في وجه نظام النسبية، مع العلم بأن قانون الانتخابات كان قد أكد على الأكثرية في النظام الانتخابي لمجلس الشورى الإسلامي. وبناء على هذا القانون فإن النواب ينتخبون في المرحلة الأولى بأكثرية الثلث من مجموع الأصوات كحد أدنى، وإذا لم يحصل عضو أو عضوين في المرحلة الأولى على الأغلبية اللازمة فإن ضعفي الأعضاء المطلوب انتخابهم يشقون طريقهم إلى المرحلة الثانية في حال حصولهم على أكثر الأصوات. وفي حال كان عدد المرشحين المتبقين أقل من الضعف فإن جميع هؤلاء يشاركون في المرحلة الثانية من الانتخابات[1]. انتخاب العضو في المرحلة الثانية

= والفئات من أمثال العمال، المزارعين، التجار، أصحاب المصانع، موظفي الحكومة، أصحاب الأعمال والمهن الحرة، والطلاب وغيرهم تشكل المجتمعات ولكل من هذه الفئات مصالحه وأهدافه الخاصة. ومن أجل الدفاع عن هذه المصالح في البرلمان كان لابد من إجراء الانتخابات النقابية، إلا أن فقهاء القانون يعارضون إجراء هذه الانتخابات وينتقدون ذلك فبعضهم يقولون إن الانتخابات النقابية تتنافى مع مبدأ السيادة الوطنية حيث إن البرلمان النقابي ليس برلماناً شعبياً ففي البرلمان النقابي لا تؤخذ بعين الاعتبار مصالح الدولة العليا ويتم النيل من الوحدة الوطنية والسلم الأهلي العام.

(1) المادة 9 من قانون انتخابات مجلس الشورى الإسلامي.

يجب أن يكون بأغلبية نسبية[1] مهما كانت. وفي حال تساوي مرشح أو مجموعة مرشحين في الأصوات فإن المعيار الذي يطبق لانتخابهم هو القرعة.

ومن الميزات الأخرى لانتخابات المجلس هو الانتخاب الجماعي والفردي في آنٍ واحد. وعلى هذا الأساس فإنه، وأثناء الانتخابات، يتم انتخاب عضو واحد في بعض الدوائر الانتخابية والناس يصوتون بشكل جماعي لمرشح واحد أو عدة مرشحين وبالتالي يفوز هؤلاء بالانتخابات.

وكذلك من الميزات الأخرى للانتخابات في الجمهورية الإسلامية الإيرانية أنها حرة، أي أن المشاركة في الانتخابات هي من حق الأفراد المؤهلين للانتخاب وأنه لا يترتب على عدم مشاركتهم في الانتخابات

---

(1) للأغلبية النسبية ايجابيات وسلبيات، من إيجابياتها: أولاً تحد من السيطرة المحتملة للأغلبية المطلقة، ثانياً: توصل إلى البرلمان التشكيلة التي يرغب بها الشعب، ثالثاً: رأي أو صوت كل فرد من أفراد المجتمع بغض النظر عن الأقلية والأكثرية واحد ومتساوي من حيث النتيجة وهنا يتم تجنب عدم نشاط الأقليات وتأثير أصواتهم في الانتخابات. أما الأغلبية النسبية فلها سلبياتها وعيوبها وهي كما يلي: معارضي نظام الأكثرية النسبية يعتبرون أن الإيجابيات التي تم ذكرها خيالية وغير واقعية ولا تنسجم مع الحاجات الاجتماعية، أولاً: الأغلبية النسبية في البرلمان هي أغلبية جامدة وتفتقد للحيوية والفاعلية، ثانياً: يمثلون مصالحهم الخاصة حيث إن تحالفهم في كثير من القضايا يحمل في طياته صفقات سياسية مشبوهة وبعيدة عن النزاهة والأخلاق، ثالثاً: التحالف المرتبك والمتقلقل لهذه الأكثرية النسبية يعرض السلطة التنفيذية إلى الارتباك وعدم الاستقرار ومن ثم السقوط، رابعاً: في نظام الأغلبية المطلقة يكون الهدف الرئيسي هو جلب انتباه الناخبين نحو حزب معين من دون تخطيط مسبق وهذا الأمر يؤدي إلى اعتدال الحزب والتفاف الجماهير من حوله بالتدريج ويصبح أكثر قبولاً من نظام الأكثرية النسبية. ارجع إلى المصدر التالي:

Eckstein, Harry, Aperspective on compartive politics, past and present (coll-ier - Macmillan, London) 1963. P. 252.

أية مسؤولية قانونية، في الوقت الذي نرى فيه أنه في قلة من الدول إذا ما امتنع أحدهم عن التصويت بدون عذر مبرر فإنه يتم تغريمه أحياناً أو أنه يمكن أن يحرم من حق التصويت بشكل دائم أو مؤقتاً. أما في نظام الجمهورية الإسلامية فتكون المشاركة في الانتخابات بشكل حر وبدون أن يكون فيها أية صبغة إجبارية أو إلزامية. وبالتأكيد فإن عدم المشاركة يترتب عليها مسؤوليات معنوية وحقيقية ولها انعكاسات على المستوى العام وهذا الأمر يعود إلى ذات وشخص الناخب. إن عدم إلزامية المشاركة في الانتخابات ليست بالمسألة التي يستلزم ذكرها أو توضيحها في الدستور أو قانون الانتخابات لكن هذا الاستنتاج يبدو منطقياً للغاية.

الفقرة الأولى: شروط ومؤهلات الناخبين

من النماذج البارزة للديمقراطية والتي تسعى أكثر الدول في العصر الحالي للإيفاء والالتزام بها هي المشاركة العامة للشعب في الانتخابات البرلمانية. فإذا لم يكن باستطاعة كل فرد المشاركة مباشرة في الحكم ولا في اتخاذ القرارات على مستوى الدولة فإنه على الأقل يجب أن يعبر عن إرادته الحرة في انتخاب ممثليه، حيث سعت قوانين الدول المدنية والوضعية من أجل احتوائها على مواد تضمن المشاركة الحقيقة للشعب ولكن التطبيق على الأرض يأخذ على الأغلب شكلاً مغايراً لما هو نظري[1].

التشريع هو من حق الشعب. الشعب يقوم بإيداعه لمدة محددة (عامين أو أربعة أعوام) بيد أشخاص يختارهم بنفسه، نظام الانتخاب يجب أن يأخذ شكلاً يستطيع من خلاله الشعب الإشراف على ممثليه.

(1) الدكتور جلال الدين مدني، «الحقوق المدنية المقارنة»، دار النشر پايدار (2000)، ص 186.

وأن لا يقتصر عمل المواطنين على التصويت كل سنتين أو أربعة سنوات بل إنهم يجب أن يحتفظوا بحقهم بالإشراف على عمل ممثليهم، وأن يحملوهم المسؤولية في حال التقصير. يجب إجراء الانتخابات في كل بلد وفقاً لإجراءات وترتيبات يحددها القانون. وهذه الترتيبات يجب أن تتم بشكل تضمن فيه للانتخابات نزاهتها ولجميع الأفراد حقهم القانوني وحتى لا يحدث تدخل من قبل الحكومة أو تزوير في أصوات الناخبين. ومن واجب الحكومة أن تسمح للشعب بانتخاب المجالس التشريعية انتخاباً حراً ومباشراً، وبذلك يكون هذا العرف والأسلوب الذي تتم على أساسه الانتخابات منسجماً كلياً مع مبادئ الديمقراطية. أثناء مطالعتنا لتاريخ بريطانيا السياسي نرى أنه قد تم في هذا البلد وضع أول حجر أساس للانتخابات بالمعنى الحديث للكلمة. وقد طرح هذا التحول لأول مرة مسألة اختيار ممثلين ونواب وشكل قاعدة بدائية وبسيطة للانتخابات في هذا البلد. ومنذ ذلك الوقت أخذت أساليب وطرق الانتخاب تتطور تدريجياً وانتقلت من شكل عرضي سريع الزوال إلى شكل من النظام المتوازن والمنسجم. ورويداً رويداً أصبحت جزءاً من المؤسسة الحقوقية والقانونية لكثير من دول العالم[1]. أما الاستقرار الحقوقي والسياسي للانتخابات بشكله النهائي في القرنين السابع عشر والثامن عشر فقد تم مع الاعتراف والقبول بالتمثيل النيابي وظهور الأنظمة النيابية ومن ثم ظهور نظرية السيادة الوطنية. كما سبق وتحدثنا مطولاً فإن الديمقراطية التمثيلية عبارة عن نظام حكم يقوم من خلاله الشعب بممارسة وفرض إرادته بشكل غير مباشر عن طريق الأعضاء الذين اختارهم.

تمارس سيادة الشعب عن طريق الانتخابات ونتيجة لذلك فإنها تجري

---

(1) الدكتور أبو الفضل قاضي. مصدر سابق، ص 680 ـ 679.

بحضور ومشاركة واسعة من قبل جماهير الشعب. إن تأهيل وتهيئة الشعب من أجل المشاركة في الانتخابات هو أجراء ضروري وعقلاني. ولقد أخذ الدستور هذا الموضوع على محمل الجد وعهد للمشرع مسألة تحديد شروط للناخبين والمنتخبين آخذاً بعين الاعتبار المصلحة العليا للمجتمع[1].

والآن يطرح السؤال التالي أي فئة من فئات الشعب يحق لها المشاركة في انتخاب النواب وممارسة السلطة، وما هي المؤهلات والمواصفات والإمكانات التي يجب أن يتمتع بها الناخبون من حيث السن، الجنس، الجنسية، المؤهلات المعنوية والأخلاقية والمستوي العلمي والمعلومات العامة والوعي السياسي؟ وكيف يمكن للناخبين إبداء رأيهم بالمرشح من خلال إطلاعهم الكامل على طريقة تفكيره وسيرته الذاتية ومنهجه السياسي وأن يدلوا بأصواتهم في الصناديق؟ هذه الأمور كلها عبارة عن مسائل سياسية وتقنية هامة جداً ومعقدة ولها تأثيرها المباشر على نتائج الانتخابات في حال كانت دقيقة وصحيحة، كما أنها تلعب دوراً هاماً في تشكيل مجلس تشريعي يفترض أن يكون مرآة تعكس وجهات نظر كافة أبناء الشعب ويؤمن الاستقرار السياسي في البلد، والآن لنقم بدراسة هذه المسائل والشروط كلاً على حده.

1 ـ أحد الشروط الرئيسية للمشاركة في الانتخابات والتي تم الأخذ والعمل بها في جميع قوانين دول العالم من دون استثناء هو شرط الجنسية لذا يشترط في الناخبين أن يكونوا من رعايا الجمهورية الإسلامية الإيرانية وأن يكونوا قد أتموا الخامسة عشر وراشدين[2].

وفي هذا الإطار يجب القول أنه على الرغم من أن مبدأ الجنسية

---

(1) الدكتور سيد محمد هاشمي، «الحقوق المدنية للجمهورية الإسلامية الإيرانية»، المجلد الثاني مصدر سابق، ص 90.

(2) المادة 43 من قانون الانتخابات.

يعد من المبادئ الأساسية والمعترف بها في جميع دول العالم، إلا أن التعامل مع الأشخاص الذين حصلوا على الجنسية يختلف كلياً، ففي الجمهورية العربية المتحدة وفرنسا يسمح للأجانب بالتصويت بعد خمس سنوات من حصولهم على الجنسية، وفي بلجيكا لابد من أجل الحصول على الجنسية من تخطي مرحلتين مرحلة إعداد وتحضير الجنسية ومرحلة تكميل الجنسية، ويحق للأشخاص الذين وصلوا إلى مرحلة تكميل الجنسية الإدلاء بأصواتهم، أما في إيران فيحق للشخص الذي حصل على الجنسية الإدلاء بصوته[1].

2 ـ شرط السن: عمر الناخب مسألة أخرى يتم طرحها في الانتخابات، وذلك لأن عمر الأفراد يجب أن يكون في حد معين يؤهلهم لتحمل مسؤولياتهم الاجتماعية، وأن يكون لهم وجهة نظر منطقية وعقلانية فيما يخص القضايا السياسية. وهذا الحد يتراوح بين ثمانية عشر عاماً كحد أدنى وثلاثة وعشرين عاماً كحد أقصى.

وقد حددت دول بلغاريا، تشكوسلوفاكيا، المجر، رومانيا، الجمهورية العربية المتحدة، الإتحاد السوفيتي السابق، يوغسلافيا السابقة السن الانتخابي بثمانية عشر عاماً كحد أدنى، بينما حددت اليابان وسويسرا سن البلوغ للتصويت بعشرين عاماً، وتم تحديده في بلجيكا، ألمانيا، فرنسا، بريطانيا، اليونان، الهند، باكستان، تركية، الولايات المتحدة الأمريكية، الإتحاد الماليزي، الدانمرك بـ 18 عاماً كحد أدنى للمشاركة في الانتخابات.

---

(1) تنص المادة 982 من القانون المدني (المعدل عام 1991) على أن جميع الأشخاص الذين حصلوا على الجنسية الإيرانية أو سيحصلون عليها يستطيعون الاستفادة من جميع الحقوق المقررة للإيرانيين.

وفي الجمهورية الإسلامية الإيرانية انخفض سن الناخب بعد الثورة الإسلامية بسرعة وحدد بـ 16 عاماً والذي انخفض بدوره مرة أخرى وثبت عند عمر 15 عاماً[1]. وهذا التغيير كان مرده أمرين اثنين: الأول المعايير الإسلامية التي تحدد سن البلوغ للفتاة والشاب بـ 9 و14 عاماً، والأمر الآخر كان مشاركة الشباب في الثورة بصفتهم أفراداً ناضجين عزفوا بروحهم الثورية. وعلى هذا الأساس فإنه يمكن القول أن أدنى سن للناخب في العالم هو في الجمهورية الإسلامية الإيرانية (15 عاماً). ويبدو أن هذا السن غير منطقي نسبياً لأن الإنسان في هذا السن يكون ضعيف التجربة من جهة. وغير متمكن من الناحية العقلية والمنطقية بشكل دقيق مما يسمح له باتخاذ القرارات في المسائل السياسية المعقدة من جهة أخرى. والظاهر أن السبب في اتخاذ هذا الإجراء كانت الثورة الإسلامية حيث إنها جرت العادة في الدول الثورية أن يتم اتخاذ هكذا إجراءات وذلك من أجل توسيع المشاركة في الانتخابات. لذا ينبغي على الناخب أن يكون في سن يحدده بلوغه العقلي وتجربته الفكرية حتى يطلع بمهامه ومسؤولياته على أكمل وجه وأن يتمكن من اتخاذ القرارات السياسية المناسبة والحكيمة بكل تأن ودقة[2].

3 ـ **شرط عدم الحجر:** إن أحد أهم الشروط لمشاركة الشخص في الانتخابات هو امتلاكه الإرادة الصحيحة والحرة والمستقلة وذلك حتى يتمكن من الحكم على الأمور بشكل صحيح، حيث إن الخلل العقلي أمر لا يمكن إغفاله أو التغاضي عنه، ولهذا السبب منعت جميع

---

(1) الدكتور سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري المقارنة» الطبعة الأولى منشورات بايدار، عام 2001ص189 ونظام الانتخابات.

(2) المجلس الشوري الإسلامي حددت في سنة 2007 سن القوانين بثمانية عشر عاماً.

القوانين الانتخابية في كافة الدول الأشخاص المجانين والمصابين بخلل عقلي من حق التصويت، حيث إن الشخص المجنون والذي لا يملك القدرة على تحديد الخطأ من الصواب ليس له حق التصويت.

الفقرة الثانية: الشروط والمؤهلات للترشيح:

علينا أن نعلم هنا أن هناك تمايزاً بين الناخبين والمنتخبين. حيث إن الفئة الأولى تشارك في الحكومة انطلاقاً من حق المواطنة، وذلك عن طريق المشاركة في الانتخابات، في الوقت الذي يجب أن يتم فيه اختيار وانتقاء الفئة الثانية من بين الجماهير العريضة حتى يتمكنوا من إبراز التوجهات والتطلعات العامة للشعب في خارج البلاد بأبهى صورة ممكنة لذلك فإن هذه الصفة صفة الانتقاء والاختيار تتطلب شروط صعبة وميزات خاصة[1].

لقد وضعت شروط كثيرة من أجل انتخاب المرشحين إلى عضوية مجلس الشورى الإسلامي حيث إن من لديه مسؤوليات ومصالح مهمة في المجتمع عليه أن يضع في الحسبان أثناء انتخابه هؤلاء الأعضاء اعتبارات كثيرة وضرورية، ويجب عليه بالتالي اختيار الأنسب والأفضل من بين المرشحين[2]. وفي الحقيقة هذه الشروط متشابهة إلى حد ما في جميع الدول الأخرى لكن كل بلد يحدد هذه الشروط استناداً إلى الأوضاع والظروف السائدة فيه، وهنا يمكن التنويه إلى التجربة البريطانية في هذا المجال: فاستناداً إلى القانون النيابي الصادر في عام 1985 على

(1) د. أبو الفضل قاضي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص 703.

(2) د. علي وفادار، مصدر سابق، ص 508.

الراغبين في اكتساب العضوية في مجلس العموم أن يقوموا من أجل تسجيل أسماؤهم بإيداع وديعة وأن يقدموا عريضة موقع عليها من قبل عدد من الناخبين تؤكد تأييدهم لهم من أجل الترشيح إلى العضوية[1].

وقد تمت الإشارة إلى ايجابيات وسلبيات (محاسن ومعايب) إيداع الوديعة، حيث إن من ايجابيات هذا الإجراء هو الحيلولة دون مشاركة الأشخاص السطحيين والهزليين بينما اعتبرها البعض عائقاً أمام مشاركة الأحزاب السياسية الجديدة في الانتخابات. وعلى هذا الأساس فهم يتحفظون عليها وينتقدونها[2]. تعود الجذور التاريخية لهذا الشرط إلى القانون النيابي الصادر في عام 1981 ولذلك فهي تعتبر من الشروط الجديدة في القرن العشرين[3]. فالذين لا يحققون الشروط المنصوص عليها في قانون الانتخابات لا يستطيعون الترشيح إلى مجلس العموم[4]. وللأسف يوجد في إيران ودول العالم الثالث الكثير من الأشخاص الذين يميلون إلى تسجيل أسمائهم سعياً وراء الشهرة، وليتم الإعلان عن أسمائهم في الصحف الرسمية فقط وهذا مرده إلى انخفاض رسم التسجيل في إيران مما يؤدي إلى خلق مشكلات للمرشحين الآخرين وإطالة لقوائم الأسماء. يعبر أحد المؤيدين لفرض شروط الترشيح إلى البرلمان في إيران وغيرها من الدول عن وجهة نظره على الشكل التالي: الإشراف الدقيق يعني تطابق شروط المرشحين مع تلك التي جاءت في

---

(1) Alder,j. (1999), constutional and Adminstrative Law, Macmillan. P. 145.

(2) Thompson B.(1993), Constitutional and Adminstrative law, Blackstone proc ss, p. 128

(3) Wright. J. (2000), The British process, manchester universtiy press. P. 67.

(4) www. Aceproject. Org main/ eneglish/ pe/ pctob/ htm.

الدستور، وإن رفض أهلية أولئك الذين لم يحققوا شرطاً أو عدة شروط من الشروط القانونية لا يقتصر على إيران فقط بل إن هذا الروتين القانوني يوجد في جميع الدول، والاختلاف يكون فقط في شكل وطبيعة هذه الشروط، فعلى سبيل المثال لا يشكل الشذوذ الجنسي في بريطانيا عائقاً أمام العضوية في المجلس. ويتم مراعاة شروط انتخاب المرشحين في جميع دول العالم سواء أكانت شروطاً ايجابية أم سلبية، وذلك من أجل إعطاء إذن الترشيح للراغبين بدخول البرلمان.

وننتقل الآن إلى دراسة وبحث الشروط الرئيسية لقانون الانتخابات من أجل الترشيح للبرلمان، حيث حتم قانون الانتخابات ضرورة توفر سبعة شروط أساسية من أجل انتخاب المرشحين وهي:

1 ـ الجنسية: بسبب المكانة الرفيعة للتمثيل والدور الذي يطلع به النائب في المجلس بالنسبة لجميع القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية وحتى يتمكن من إبداء آرائه في هذه القضايا كان لابد من وجود هكذا شرط. لأنه في حال عدم تمتع النواب بالجنسية الإيرانية فهذا يعني أنهم لن يبدو آرائهم بشكل مسؤول وبنية حسنة في المسائل المهمة للبلاد. لذا فإن الجنسية الإيرانية الأصيلة تعتبر شرطاً أساسياً للمرشح لعضوية مجلس الشورى الإسلامي[1].

---

(1) استنباطاً من المادة 982 للقانون المدني: تنص المادة 982 من القانون المدني الإيراني على ما يلي: إن الأشخاص الذين حصلوا على الجنسية الإيرانية أو الذين سيحصلون عليها مستقبلاً يتمتعون بكافة حقوق وميزات المواطن الإيراني الأصيل إلا أنهم لا يستطيعون الوصول إلى المناصب التالية: 1 ـ منصب رئيس الجمهورية أو نوابه 2 ـ الحصول على صفة العضوية في مجلس صيانة الدستور ورئاسة السلطة القضائية3 ـ منصب وزير أو وكيل وزارة ومحافظ أو رئيس بلدية 4 ـ

2 ـ الاعتقاد والالتزام الحقيقي بالإسلام وعدم الاشتهار بالفساد الأخلاقي والسلوك السيئ: يعتبر هذا الشرط من بين الشروط الأساسية لانتخاب المرشح، حيث إنه يجب أن لا يتصف عملياً بالفساد والسمعة السيئة. وهنا يمكن أن يطرح السؤال التالي لماذا قيل عدم الاشتهار بالفساد والسمعة السيئة في الوقت الذي كان من الممكن وضع شرط آخر للمرشح وهو على المرشح أن يكون معروفاً بالصدق والأخلاق الحميدة. الجواب هو أنه من الممكن أن يتمتع عدد كبير من المرشحين بالأخلاق والصفات والسلوك الحسن إلا أنها ربما لا تكون بهذا الحجم والشهرة فهذه الحالة يحرمون من حق الترشيح[1].

3 ـ الاعتقاد والالتزام الصريح بنظام الجمهورية الإسلامية: ينبغي أن يكون لدى المرشحين لعضوية مجلس الشورى الإسلامي إيمان كامل بمبادئ وأسس نظام الجمهورية الإسلامية، وعلى الرغم من أن تحقيق هذا الشرط يبدو فيه نوع من الصعوبة كونه يعبر عن حالة داخلية للمرشح لا يمكن رؤيتها بالعين المجردة، إلا أن الخلفيات والآراء والنشاطات والأعمال التي يقوم بها المرشح خلال حياته تعد أفضل المعايير لتحديد هذا الشرط، بل يمكن اعتبارها معياراً رئيسياً.

= العضوية في مجلس الشورى الإسلامي العضوية في مجالس المحافظة والأرياف والمدن. 6 ـ التوظيف في حقل وزارة الخارجية أو الحصول على أي منصب أو وظيفة سياسية 7 ـ حقل القضاء 8 ـ أرفع المناصب في قيادة الجيش وحرس الثورة وقوى الأمن الداخلي 9 ـ الحصول على مناصب هامة في المخابرات والأمن.

(1) المرشحين لتمثيل الأقليات الدينية مستثنون من شرط الاعتقاد بالإسلام، وينبغي عليهم إثبات إيمانهم والتزامهم بعقيدتهم.

إن شرط الاعتقاد بالإسلام والجمهورية الإسلامية من أجل انتخاب أعضاء في مجلس إسلامي هو أمر منطقي ومتوقع وأن الإعلان عن هذا الاعتقاد يبدو كافياً، وكما أن السيرة الإسلامية معروفة من قبل المسلمين فإن معرفة الأشخاص تكون كأداء الشهادتين، لكن لشرط الالتزام بالإسلام ونظام الجمهورية الإسلامية طابع ومظهر منهجي، ويمكن أن يكون محط تقييمات مختلفة وإن تغيير هذا السلوك يستدعي إشراف ومراقبة محايدة[1].

من البديهي أن يتمتع الشخص الذي سينوب عن الشعب بموقع يؤهله للدفاع عن مبادئ الإسلام وأن يقوم بحراسة إنجازات ومكاسب الثورة الإسلامية التي كانت نتيجة لسنوات من النضال الشعبي، أي أنه يجب أن يؤمن بالنظام الإسلامي ومبادئه.

4 ـ إظهار الإخلاص للدستور: على المرشح لعضوية مجلس الشورى الإسلامي أن يكون مؤمناً ومخلصاً للدستور علماً بأن هذا الشرط يعبر مع الشرط السابق عن مفهوم واحد، وإن تحقيق أحدهم بدون الآخر أمر غير ممكن إطلاقاً، لكن على ما يبدو أن هذا الشرط يؤكد أكثر على مظاهر الحذر والاحتياط أثناء انتخاب الأعضاء وإن كيفية تحقيق هذا الشرط تكون بنفس الأسلوب السابق.

وبالنسبة للوفاء والإخلاص للدستور ومبدأ ولاية الفقيه فإنه يكفي أن يقوم المرشحون بإعلان وفائهم للدستور، وقد جرت العادة أن يدرج هذا الإعلان في طلب تسجيل المرشحين، في الوقت الذي يشير فيه السياق القانوني على أن هذا الشرط ينبغي تحقيقه عن طريق السلطات

---

(1) د. سيد محمد هاشمي، المرجع السابق، ص 91 ـ 92.

القانونية المكلفة بالرقابة والإشراف على هذه الشروط. وفي هكذا قضايا يفرض المنطق الحقوقي أن يتم العمل على أساس دقة وصحة شروط المرشحين. الحالة الوحيدة التي يمكن فيها الشك أو الطعن بأهلية المرشحين هي الإعلان الصريح والمباشر من قبل المرشح عن عدم إيمانه وإخلاصه لهذا الشرط[1].

5 ـ القدرة على القراءة والكتابة بما فيه الكفاية (بالحد الأدنى):

علماً بأن هذا الشرط قد تغير وأصبح على المرشح لعضوية البرلمان أن يكون من حملة الشهادة الثانوية على الأقل. أما وجود هكذا شرط فهو دليل على أن المشرع ملتزم ومهتم بالنظام أي بعبارة أخرى أعطي لإطلاع ودراية النائب بالمشكلات القائمة الأفضلية على الدراسة والمؤهلات العلمية والإختصاصية. لم يحدد في قانون الانتخابات السابق مستوى الحد الكافي من القدرة على القراءة والكتابة، لكن بعد التغييرات التي حصلت تم تحديد الشهادة الثانوية كحد أدنى لذلك، ويمكن القول إن عدم تحديد الدرجة العلمية في السابق كان بسبب التساهل والمساواة في شروط التمثيل بين جميع أفراد المجتمع، ولكن السبب الحقيقي ربما كان مبدأ الحرية المنصوص عليه في الدستور، لكن بالتأكيد للمؤهل العلمي أولوية وأفضلية على جميع الشروط الأخرى، والمثال على ذلك أنه عند ما يتم توظيف موظف عادي فإنه يشترط حيازته على الشهادة الثانوية على الأقل فكيف بنائب سيصل إلى مركز مرموق ويدخل ساحة التشريع، إنه لمن الأفضل أن يكون من الحاصلين على مؤهلات علمية عليا وبذلك فإنه. وبسبب شرط المؤهل العلمي (الشهادة الثانوية على الأقل) فإن كثير من الأفراد سيحرمون من

---

(1) د. سيد محمود هاشمي، المرجع السابق، ص 91.

الترشيح إلى البرلمان لأنهم لا يمتلكون هذه المؤهلات العلمية[1]. وأخيراً تم تحديد ماجستير كحد أدنى لذلك.

6 ـ شرط السن: كما أشرنا سابقاً إلى البند المتعلق بالناخبين فإن عامل السن يعتبر وسيلة للحد من عدد المرشحين أيضاً. وفي هذا المجال نرى أن بعض الدول جعلت شرط السن بالنسبة للمرشحين متناسباً مع

---

(1) استناداً إلى المادة 10 من قانون الانتخابات فإنه يتم حرمانهم من الترشيح إلى عضوية مجلس الشورى الإسلامي لأسباب ودلائل مختلفة. ويمكن تصنيف هذا الحرمان في مجموعتين، المجموعة الأولى: لا يملكون حق الترشيح نهائياً وتضم هذه المجموعة ما يلي:

1) ـ المناهضين للثورة ورئيس الجمهورية والذين صدرت أحكام بحقهم.

2) المحرومون من الحقوق الاجتماعية أي الذين حرموا من حقوقهم الاجتماعية بناء على حكم أصدرته أحد المحاكم المختصة تحت عنوان عقوبة مستقلة أو حرمانهم من بعض حقوقهم الاجتماعية.

3) المحرومون ومن بينهم الأشخاص المعدمين (الصغار، المجانين، المختلين عقلياً، الذين يتم حرمانهم من الترشيح.

4) رؤساء الوزراء والوزراء ومعاوني الوزراء، المحافظين، السفراء، نواب المجلس الوطني ومجلس الشيوخ السابقين، عناصر السافاك المنحل، أعضاء المجالس البلدية للمدن والأرياف والمقربين من النظام السابق منذ عام 1963 و حتى 1978.

أما المجموعة الثانية: وتضم المحرومين بسبب طبيعة عملهم:

حيث إنه هناك مجموعة من الأفراد الذين لا يستطيعون الترشيح، وذلك حتى يتمكنوا من المحافظة على حيادهم ولكسب ثقة واعتماد المجتمع بهم كالمحافظين، أعضاء اللجنة التنفيذية ولجان الإشراف على الانتخابات وفروعهم، وذلك في إطار الدائرة التي يشرفون عليها. المحافظين ومعاونيهم، حكام الولايات ورؤساء المراكز الانتخابية في نطاق دائرة عملهم. وبشكل عام يمكن لجميع الأشخاص الذين يشغلون مناصب حكومية وشبه حكومية الترشيح لعضوية مجلس الشورى الإسلامي، ولكن عليهم أولاً الاستقالة من مناصبهم وحول هذه النقطة يرجى مراجعة قانون الانتخابات.

شرط السن بالنسبة للناخبين ومن هذه الدول: كندا، فنلندا ونيوزلندا وبعض الدول الأخرى، ولكن بشكل عام يكون سن المرشح في جميع الدول أعلى من سن الناخب. ففي فرنسا على سبيل المثال يجب أن لا يقل عمر السناتور عن 35 عاماً وعمر المرشح للجمعية الوطنية يجب أن لا يقل عن 25 عاماً. وللترشيح إلى مجلس الشورى ـ الإسلامي يعتبر سن الثلاثين كحد أقل و75 كحد أكثر شرطاً أساسياً كذلك. ومن بين الشروط الأخرى للترشيح التمتع بصحة وجسم سليم كسلامة النظر والسمع والنطق.

الفقرة الثالثة: مدة العضوية في مجلس الشورى الإسلامي:

استناداً إلى المادة 63 من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية فإن مدة التمثيل في مجلس الشورى الإسلامي هي أربع سنوات. هذه الفترة في الواقع هي نفس الدورة التشريعية أي أن المدة الزمنية لتاريخ انعقاد أول جلسة رسمية وحتى آخر يوم لدورة المجلس هي أربع سنوات بالضبط، وحتى لا تبقى الدولة من دون مجلس فقد اقتضى الأمر أن يتم إجراء انتخابات المجلس التالي قبل انتهاء الدورة التشريعية السابقة. وهذا مؤشر واضح على الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية بين القوى الحاكمة ومؤسسات نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية وذلك لأن توقف وتعطيل عمل المجلس يشكل خلل في النظام الحاكم. وعلى هذا الأساس فإن فترة عضوية النواب تتزامن مع فترة انعقاد المجلس وحتى لو أصبح أحد مقاعد البرلمان شاغراً لأسباب معينة فإنه يتم ملؤه من خلال إجراء انتخابات فرعية وسط الدورة التشريعية للمجلس[1]. وتكون مدة عضوية

---

(1) المادة 4 من قانون انتخابات مجلس الشورى الإسلامي الصادر في 27/ 11/ ـ

هؤلاء المنتخبين الجدد مقتصرة حصراً على نفس الدورة المنعقدة للمجلس. وفيما يتعلق بشأن إعادة الانتخابات ومدة العضوية فإننا نلاحظ أنه لا الدستور ولا قانون الانتخابات قد ذكر شيئاً حول هذه النقاط. وحول هذا الموضوع عبر أحد أساتذة الجامعات عن وجهة نظره كالتالي: بما أنه لا يوجد دليل على حظر إعادة الانتخاب والتجديد لأعضاء البرلمان فإنه يمكن الاستنتاج بأن إعادة انتخاب النواب لعدة دورات أخرى أمر ممكن وغير محظور[1].

إن موضوع مدة العضوية في المجلس يختلف بين دولة وأخرى، وهو أمر نسبي. وفي بعض الدول تكون هذه المدة سنتان وفي بعضها الآخر ستة سنوات وأكثر من ذلك، وفيما يخص قصر هذه المدة أو تجاوزها للحد الطبيعي فقد تم الحديث والنقاش مطولاً حول هذا الموضوع. وجملة القول إن قصر فترة العضوية تجعل النائب لا يتعرف ويطلع بشكل جيد وكامل على مهامه ومسؤولياته الموكلة إليه، وبالتالي لا يصل إلى مرحلة النضج المهني حتى يكون قد ترك البرلمان فاسحاً المجال أمام عضو آخر، ربما لا يكون صالحاً، لأن هكذا عضو في هذه الفترة الزمنية القصيرة سيسعى إلى تحقيق منافعه ومصالحه الشخصية بدلاً من التفكير بمصالح المجتمع. ومن جهة أخرى فإن طول فترة العضوية في المجلس تعطي للنائب اطمئناناً وراحة. حيث إن طول فترة العضوية تجعله متمكناً من عمله. كما أنها تعطيه الثقة بالنفس من أجل الفوز

= 1999 تنص على ما يلي: قبل انتهاء دورة المجلس بسنة واحدة يمكن إجراء انتخابات تكميلية لملء الفراغ الحاصل في أحد الدوائر وفي حال كان عدد النواب أقل من 1/ 4 من المجموع العام للنواب وبقي ستة أشهر على انتهاء دورة المجلس فإنه يمكن إجراء انتخابات تكميلية.

(1) د. سيد محمد هاشمي، المرجع السابق، ص 88.

بمنصب العضوية في الدورات القادمة للمجلس. وبالتالي يسعى إلى تقييم عمله في الفترة السابقة ويكرس إمكاناته من أجل القيام والإطلاع على مسؤولياته ومهامه النيابية فقط.

الموضوع الآخر الذي يجب الإشارة إليه هو أنه وبموجب المادتين 63 و68 من الدستور فإن التشريع في إيران غير قابل للتعطيل أو التوقف عن العمل في الوقت الذي لا يمكن للبلد أن يبقى من دون مجلس تشريعي في أي وقت من الأوقات. وحتى في الأوقات التي لا تجري فيها الانتخابات لأسباب طارئة كالحرب والاحتلال العسكري للبلد، وبالتالي لا يمكن تشكيل مجلس جديد، فإنه يستمر العمل بالمجلس السابق بشكل طبيعي حتى تزول الأسباب أو العقبات التي حالت دون إجراء الانتخابات.

بعد هذا الشرح المستفيض نرى أن الدستور قد أجاز توقف الانتخابات فقط في حالة واحدة وهي فترة الحرب والاحتلال العسكري للبلد، حيث إنه وبناء على اقتراح رئيس الجمهورية وموافقة 4/ 3 من مجموع الأعضاء في البرلمان ومصادقة مجلس صيانة الدستور يتم التوقف عن إجراء الانتخابات في المناطق المحتلة أو في جميع أنحاء البلاد وذلك لفترة محددة. وفي هذه الحالة، وحتى لا تتوقف السلطة التشريعية عن عملها، فإن المجلس السابق يبقى مستمراً في أعماله حتى وإن انتهت دورته التشريعية.


مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی

القسم الثاني
هيكلية مجلس الشورى الإسلامي

المبحث الأول: أصول افتتاح المجلس وانعقاد الجلسات لإقرار القوانين

إن افتتاح المجلس يترافق مع مراسم أداء اليمين الدستوري والإجراءات الشكلية الأخرى للأهمية التي تحظى بها. وبناء على المادة الخامسة والستين[1] من الدستور، فإنه وبعد انتهاء الانتخابات، يتم إعطاء جلسات مجلس الشورى الإسلامي صفة الرسمية بعد حضور ثلثي أعضاء المجلس. اللائحة الداخلية للمجلس تعتبر حصول المجلس على الصفة الرسمية بمثابة إشعار بافتتاحه، وقد بينت بالتفصيل شروط وإجراءات الافتتاح، وبناءً على هذا، فإن النواب المنتخبون يقومون بتسليم أوراق اعتمادهم إلى ديوان المجلس. وعندما يصل عدد أوراق الاعتماد إلى الثلثين من مجموع عدد الأعضاء أي (190) ورقة فإن وزير

---

(1) جاء في المادة 65 من الدستور أنه وبعد انتهاء الانتخابات يتم إعطاء جلسات مجلس الشورى الإسلامي الصفة الرسمية وذلك بحضور ثلثي أعضاء المجلس ويبدأ أعماله بإقرار مشاريع القوانين واللوائح طبقاً للنظام الداخلي المقرر إلا في حال حدد الدستور نصاب معين من أجل إقرار النظام الداخلي واشترط موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين.

الداخلية يقوم بإعلان النتائج. وبالتالي تُهيء الأرضية لإفتتاح المجلس. وقد حددت اللائحة الداخلية ترتيبات خاصة للافتتاح على أن يكون أكبر أعضاء النواب المنتخبين سنًا رئيساً للمجلس، والعضو الذي يليه نائباً له. وينتخب اثنين من أصغر الأعضاء سنًا لمنصب سكرتير عام في الهيئة الرئاسية للمجلس. وبعد تلاوة آيات من الذكر الحكيم من سورة الشورى: «35 ـ 42» فإن المجلس يفتتح ومن ثم تقرأ رسالة القائد وبعدها تبدأ مراسم أداء القسم الدستوري.

الفقرة الأولى: أداء القسم الدستوري

لاشك أن أمر النيابة في المجلس مسؤولية ذات أهمية كبيرة، حيث تقع على عاتق النائب مسؤوليات جمة باعتباره منتخباً من قبل الشعب، وبالتالي عليه الالتزام بها. ولهذا السبب كان لابد من أداء القسم على النواب وذلك في الجلسة الأولى للمجلس لما لهذا المجلس من أهمية كبيرة في تعيين مصير المجتمع والبلاد. تقام مراسم أداء القسم في الجلسة الأولى، أي الجلسة الافتتاحية حيث يقوم أكبر أعضاء البرلمان سناً بقراءة نص القسم الدستوري ويكرر من وراءه بقية النواب ذلك القسم وقوفاً. وبعد الانتهاء من مراسم القسم يقوم النواب بالتوقيع على خطاب القسم، وبالطبع تقوم الأقليات الدينية بأداء اليمين الدستوري وفقاً لكتبهم السماوية.

يعد أداء اليمين الدستوري من قبل النواب بمثابة بدء العمل في المجلس حيث إن النواب، وبسبب إدراكهم لأهمية هذا القسم وعظمته فإنهم، يشعرون بمدى الأهمية الكبيرة للمسؤولية التي تقع على عاتقهم، حيث إن المسؤولية التي تحملوا أعبائها لا يمكن أن يقوم بها أي شخص

كان إلا إذا كان قد دخل المجلس عبر الطرق القانونية ووفقاً للمبادئ والمعايير الإسلامية السمحة، وكان قد أخذ على نفسه القيام بهذه المهمة الكبيرة بكل صدق وإخلاص، وأن يكون وفياً لما تعهد به. وهنا يجب على النائب أن يسأل نفسه هل هو قادر على الوفاء بهذا الميثاق؟ هل هو قادر على أداء هذه المهمة (التمثيل) أم لا؟

يقول الدكتور جلال الدين مدني في هذا الصدد: عند أداء اليمين الدستوري يجب على النائب مراجعة نفسه، فإذا كان انتخابه غير مستند إلى المعايير الصحيحة وكان قد وصل إلى هذا المنصب من خلال الخداع والتزوير المعمول به في كثير من الحالات، وكذلك بناء على الوعود الكاذبة والخادعة ودخل المجلس خلافاً لرغبة ورأي الناخبين، فإنه يجب عليه عند ذلك الإصغاء لصوت الضمير والحق ويمتنع عن الاستمرار بهذا العمل. النائب يجب أن يكون ممن يؤاثرون على أنفسهم ويقدمون على خدمة بلدهم بكل إخلاص ونية صادقة، وذلك بهدف إرضاء الله تعالى، وليس لأجل كسب الشهرة أو إظهار التفوق على الآخرين أو أن يهدر وقته في سبيل كسب الشعبية والجماهيرية، ويجب عليه بذل قصارى جهده في سبيل حفظ الأمانة المودعة لديه، والذي لا يمكنه المحافظة عليها إلا من خلال التحلي بالعدل والتقوى والإيمان وامتلاك الخبرة والدراية المناسبة. نعم يجب أن تتجسد مفاهيم القسم في جسم وروح النائب وأن يلزم نفسه بالتقيد بمفادها[1].

والآن يطرح السؤال التالي: بما أن احتمال رفض أوراق اعتماد النائب يبقى قائماً وأنه من الممكن أن لا يكون حاضراً في البرلمان فلماذا

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، المصدر السابق، ص 187.

إذا يتم أداء القسم من النائب مباشرة من دون تحديد وضعه القانوني أولاً، وكما هناك سابقة في هذا المجال؟ للإجابة على هذا السؤال يمكن القول بأنه للنواب مهمات ووظائف يجب عليهم القيام بها وذلك قبل المصادقة على أوراق اعتمادهم أو حصولهم على الثقة. ومن جملة هذه الوظائف متابعة أوراق اعتمادهم والتي تكون محط أخذ ورد من قبل الجهات المختصة، ولمتابعتهم أو إهمالهم أثره البالغ في هذه المسألة.

الفقرة الثانية: انتخاب الرئيس والهيئة الرئاسية للمجلس

توكل المادة 66 من الدستور حق انتخاب الرئيس والهيئة الرئاسية لمجلس الشورى الإسلامي إلى النظام الداخلي للمجلس والذي يشير إلى ثلاثة أنواع من الهيئات الرئاسية.

1 ـ الهيئة الرئاسية القائمة على أساس السن: وتتألف من أربعة نواب يتم انتخابهم بناءً على عمرهم المدون في سجلاتهم المدنية (الهوية الشخصية)، اثنان من بين أكبر النواب سناً أحدهم رئيس والآخر نائب للرئيس، واثنان آخران يتم انتخابهم من بين أصغر النواب سناً وذلك لمنصب السكرتارية في المجلس. تقوم هذه الهيئة بإدارة الجلسة الافتتاحية والإشراف على مراسم القسم والقرعة من أجل تشكيل الشعب واللجان المختصة وإجراء انتخابات الهيئة الرئاسية المؤقتة[1]. في حال التساوي في السن فإنه يتم تعيين الهيئة الرئاسية من أكبر الأعضاء سناً وأصغرهم سناً وذلك عن طريق القرعة التي يتم إجراءها بين الأعضاء الحاضرين في الجلسة[2].

---

(1) المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

(2) المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

2) ـ انتخاب الهيئة الرئاسية المؤقتة وذلك في الجلسة العلنية الثانية للمجلس، وتتكون هذه الهيئة من اثني عشر عضواً، أحدهم رئيساً ونائبان للرئيس وستة أعضاء لمنصب السكرتارية وثلاثة أمناء يتم انتخابهم بالتصويت السري وبالأكثرية النسبية[1]. ومهمة هذه الهيئة هي إدارة جلسات المجلس وذلك حتى يتم الانتهاء من المصادقة على أوراق اعتماد ثلثي أعضاء البرلمان[2].

3) ـ بعد الانتهاء من إجراءات المصادقة على أوراق اعتماد ثلثي الأعضاء تقوم الهيئة الرئاسية المؤقتة بالإشراف على عملية انتخاب الهيئة الرئاسية الدائمة للمجلس، ويكون عدد أعضائها نفس عدد أعضاء الهيئة الرئاسية المؤقتة (12 عضو). ويتم انتخاب الرئيس هنا عن طريق الأكثرية المطلقة أما انتخاب سائر الأعضاء الآخرين فيتم بالأكثرية النسبية والاقتراع السري، كما أنه إذا لم يحصل الرئيس في الجولة الأولى على الأكثرية المطلقة. فإن الأكثرية النسبية في الجولة الثانية تكون كافية بالنسبة له[3]. وتكون مدة العضوية في الهيئة الرئاسية الدائمة سنة واحدة. (ولاية رئيس المجلس هي سنة واحدة قابلة التجديد).

الفقرة الثالثة: التدقيق في أوراق اعتماد (الأوراق الثبوتية) للنواب (النظر في الطعون الانتخابية)

إن موضوع التدقيق والتحقيق حول الوثائق والأوراق الثبوتيه للنواب يعد بمثابة التأكد من صحة وسلامة الانتخابات والعملية الانتخابية، حيث

---

(1) المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

(2) المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

(3) المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

إنه ومنذ أكثر من قرنين مضياً كان الدستور الفرنسي المصادق عليه في عام 1791 يخول مهمة التدقيق والتحقيق حول أهلية النواب Verification des pouvoirs لممثلي الشعب أنفسهم[1]، وعقب ذلك اقتبست دساتير كثير من الدول[2] هذا المبدأ من هذا الدستور[3].

بعد الانتهاء من الانتخابات والمصادقة على صحتها يتم إصدار وثيقة رسمية يحق لصاحبها من خلالها المشاركة في جلسات البرلمان بصفته عضواً فيه ويطلق على هذا السند (الوثيقة) أوراق اعتماد[4]، حيث إن مسألة التحقيق والتدقيق في صحة الوثائق من القضايا المهمة والتي هي محط بحث ومناقشة من قبل علماء وفقهاء القانون الدستور. فهل هناك مرجعاً رسمياً ومحدداً من أجل التدقيق في الوثائق الرسمية للنواب وإذا ما كان موجوداً فمن هو ذلك المرجع؟ بل هل هناك حاجة من الأساس إلى التحقيق والتدقيق في الوثائق الرسمية للنواب؟ وإذا ما تم الطعن في وثائق أحد النواب وتم رفضها فهل هذا يعني طعناً بالانتخابات أم أنه بمثابة رفض لأهلية صاحب الوثيقة (العضو)؟ وإذا ما

---

(1) La constitution française de 1791. titre 111 ch sec iv, 5 «les assemblées électorales ont le droit de vérifier la qualité et pouvoirs de ceux quis sy présenteront...»

(2) أسماء بعض الدول التي وضعت دساتيرها مهمة التدقيق في أهلية وصلاحية النواب بيد البرلمان وهي: ألمانيا (المادة 46)، الولايات المتحدة الأمريكية (المادة 1)، ايطاليا (المادة 66) بلجيكا (المادة 34)، الدانمرك (المادة 33)، اليابان (المادة 55)، النرويج (المادة 64).

(3) نقلاً عن الدكتور سيد محمد هاشمي كتاب «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، المجلد الثاني ص 102.

(4) د. سيد جلال الدين مدني، مقدمات القانون الدستوري، منشورات بايدار، 2001. ص 149

تمت عدم المصادقة على أوراق أحد الأعضاء المنتخبين فهل يحق لهذا العضو المشاركة مجدداً في الانتخابات ضمن الدائرة الانتخابية الشاغرة (التي لا يوجد فيها نائب)؟

وفي هذا الصدد ترى مجموعة من فقهاء الحقوق ورجال السياسة أن حق التدقيق في وثائق النواب المنتخبين هي من اختصاص المجلس نفسه. ويستدلون على ذلك بأنه في حالة تدخل جهات أخرى في هذه القضية فإنه من المحتمل أن تقوم هذه الجهات برفض المصادقة على أوراق اعتماد معارضيها، وقد تم انتقاد هذا الرأي أيضاً حيث إن انتخابات البرلمان إذا ما قامت على أساس انتخابات حزبية فإنه من المحتمل أن يقوم حزب الأكثرية في البرلمان برفض أوراق اعتماد أعضاء حزب الأقلية على الرغم من امتلاكهم للأهلية المطلوبة ونزاهة انتخابهم، في الوقت الذي لا يقوم فيه هذا الحزب بالاعتراض على وثائق وأوراق الأعضاء المؤيدين له.

حقيقةً تخول بعض دول العالم مجالسها التشريعية مهمة البت بمسألة التحقيق والتدقيق بالأوراق الثبوتية لأعضائها. ففي بريطانيا على سبيل المثال كان مجلس العموم في السابق يتولى مهمة التدقيق والبت في مسألة الوثائق والأوراق الثبوتية وإعطاء الثقة لأعضائه. أما في الوقت الحالي فإن هذه المهمة تقع على عاتق عدة أشخاص من أعضاء المحكمة العليا. الذين يقومون بإعلان قبول أو رفض المصادقة على أوراق اعتماد الأعضاء من خلال التقرير الذي يرفعونه إلى مجلس العموم وبالتالي يقوم مجلس العموم بدوره بالمصادقة على اقتراح المحكمة العليا. وفي بريطانيا نفسها تحال الوثائق والأوراق التي تحتوي على إشكالات محددة إلى الهيئة القضائية (المحكمة العليا)، وماعدا ذلك فإن

النائب يعتبر ممثلاً في البرلمان دون الحاجة إلى المصادقة على أوراق اعتماده. أما في إيران في عهد المشروطة فقد كان يتم رفض أو قبول الوثائق وأوراق الاعتماد الرسمية لكل عضو في البرلمان من قبل مجلس الشورى الوطني ولكل سناتور من قبل مجلس الشيوخ[1].

في الجمهورية الإسلامية الإيرانية عهد لمجلس الشورى الإسلامي مسألة التدقيق والمصادقة على وثائق وأوراق اعتماد الأعضاء. يتوزع المدققون في الوثائق على اللجان الخمسة عشر للمجلس، بالإضافة إلى لجنة التحقيق. وبحسب مقرارت النظام الداخلي للمجلس. فإن النواب وبعد أداء اليمين الدستوري يوزعون على الشعب الخمسة عشر وذلك بناءً على القرعة التي يتم إجراءها دون الأخذ باعتبارات أخرى بعد إجراء التحقيقات والدراسات اللازمة تقدم اللجان المختصة تقريرها الخاص ورأيها حول رفض أو قبول أوراق اعتماد النواب وذلك في الجلسة العامة للمجلس ليتسنى للنواب التصويت على هذه الوثائق وأوراق الاعتماد. وفي حال تبنى التقرير رفض المصادقة على هذه الوثائق أو كان هناك أي اعتراض على تقرير اللجنة المختصة في الجلسة العامة للمجلس فإنه في كلتا الحالتين يتم إرجاع هذه الوثائق إلى اللجنة المختصة. وفي جميع الأحوال يعتبر رأي أعضاء المجلس حول رفض أو قبول أوراق الاعتماد نهائياً ولا رجعة عنه[2].

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، «مقدمات القانون الدستوري»، منشورات پايدار، 2001، ص 105.

(2) فيما يتعلق بمسألة العضو الذي تم رفض أوراق اعتماده من قبل البرلمان فإنه هل يحق له المشاركة مجدداً في الانتخابات التي تلي هذه الانتخابات مباشرة؟ في هذا الخصوص يرى مجلس صيانة الدستور أنه: لا يمكن استنتاج أي شيء من مواد الدستور لا بالنفي ولا بالإثبات بل إنه هناك حاجة إلى سن قانون خاص وفي النهاية.

نقد وتحليل المسألة: نقوم هنا بدراسة المسألة من ناحية أنه هل يعد المجلس المرجع الأفضل من أجل المصادقة على شرعية التمثيل في المجلس؟ وإذا ما كان هناك مرجعاً مناسباً غير المجلس فهل هناك ضرورة للتدقيق في وثائق النواب. يقول الدكتور هاشمي في هذا الصدد: «إن إشراف المجلس مباشرة على أهلية وصلاحية النواب يعد من جهة حالة ديمقراطية تعبر عن رأي الأكثرية في البرلمان ويعطي لنفسه طابعاً شعبياً ومظهراً جذاباً. أما من جهة أخرى فإننا نلاحظ أن للمسألة طابعاً قضائياً وقد تم إحالتها إلى مؤسسة سياسية. إن القضاء يتطلب العدالة، في الوقت الذي نرى أنه في مؤسسة سياسية كالبرلمان قد تطفو على السطح قضايا كالمنافسة بين الأعضاء وقد تقود بدورها إلى مواقف تتعارض وتتنافى مع العدالة»[1]. وينقل الدكتور هاشمي عن السيد ليون دوجي الذي قام بدراسات هامة حول التغير البيئي للسلطة التشريعية خلال مئة وثلاثين عاماً ومسألة صعود الأحزاب المنافسة إلى الساحة والدور التنافسي الذي تقوم به في إطار البرلمان بأنه: «من الآن (1924) فصاعداً أصبح من الخطورة بمكان أن تقوم أية جماعة سياسية بدور قضائي. حيث إن هكذا دور (إطلاق أحكام) لا يمكن أن يكون بأي شكل من الأشكال سبباً في راحة البال والإحساس بالأمان والحيادية، ومن جهة أخرى فإنه يحدث في أغلب الأوقات أن تقوم أحزاب الأغلبية باستقلال هيمنتها على البرلمان من أجل الانتقام من الأحزاب المنافسة وهذا ما لا يتلاءم مع طبيعة القضاء»[2]. وفي النهاية فإنه وبسبب

= نرى أنه قد تمت الموافقة على مادة واحدة في شهر أكتوبر من عام 1986 تنص على أنه لا يحق لمن رفضت وردّت أوراق اعتمادهم لمجلس الشورى الإسلامي بسبب عدم أهليتهم الشخصية المشاركة مجدداً في انتخابات الدورة ذاتها.

(1) د. سيد محمود هاشمي، مرجع سابق، ص 102.

(2) Léon Duguit. OP. Cit. T.IV, P. 256.

الأحداث السياسية المؤسفة التي وقعت[1] والتجربة المرة التي مرت بها فرنسا وطبقاً للدستور الفرنسي لعام 1958 فقد تم تحويل هذه المسؤولية إلى هيئة خاصة يطلق عليها اسم «المجلس الدستوري». وبالنسبة لهذا الموضوع فهناك ثمة نقاط يجب أخذها بعين الاعتبار وهي:

1 ـ إن عدم قبول صلاحية النائب من قبل المجلس قد يترك انطباعات سلبية ويخلق نوعاً من القلق بين الناخبين ضمن الدوائر الانتخابية ومن شأنه كذلك أن يؤدي إلى تجاهل الكثير من أصوات الشعب وهذا بدوره سيترك آثار سيئة على المدى الطويل.

2 ـ لقد أثبتت التجارب السابقة في إيران خلال جميع دورات المجلس أن التكتلات والتيارات الحزبية هي المسيطرة على هذا المجلس. وستبقى الأمور على حالها أيضاً وقد ظهر هذا جلياً في رفض وقبول أوراق اعتماد النواب في مختلف المراحل. وهذا ما ظهر واضحاً في أثناء رفض وثائق النواب عن مدينة أراك وخلخال في الدور التشريعي السادس بعد الثورة الإسلامية التي قامت عام 1979، حيث إن عملية إقصائهم كانت بذريعة أن مجلس صيانة الدستور كان قد رفض صلاحية وأهلية من كان متقدماً عليهم، أي أن جبهة المشاركة تعاملت مع القضية بالمثل باعتبارها كانت تمثل حزب الأغلبية في البرلمان. وبالتالي نصل إلى نتيجة مفادها أن ايكال وتخويل هذه المهمة إلى المجلس قد يؤدي إلى إهمال حقوق الآخرين، وانتشار عدم الرضى بين الناخبين وخلق سياسة الانتقام وفي النهاية توجيه ضربة قاسية للمصالح الوطنية العليا للبلاد.

---

(1) Marcelprelotet jean Boulouis. Insinuations Politiques et droit, constitutionnel. précis Dalloz, 1978, No 541.

3 ـ بالإضافة إلى المآخذ والسلبيات السابقة هناك عيب آخر أيضاً يرد هنا، وهو مسألة الإشراف المزدوج لمجلس صيانة الدستور والبرلمان على العملية الانتخابية، ومن هنا فإن هذا الإشراف[1] الدائم للمجلس يدفعه إلى الخضوع للمساومات السياسية والحزبية حيث إنه سيتمكن من احتواء تدخل مجلس صيانة الدستور في هذه القضية ويقلل منه إلى حدٍّ ما وذلك من خلال عدم المصادقة على صلاحية النواب وشرعيتهم، ولكن رفض شرعية النواب بالرغم من مصادقة مجلس صيانة الدستور عليهم يعد استخفافاً بمبدأ التمثيل وتجاهلاً صارخاً لأصوات وآراء الشعب.

أثناء كتابة دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية يبدو أنه تم الاستفادة من المادة (59) من الدستور الفرنسي[2]، حيث يتم اسناد عملية الإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية والإستفتاء العام إلى

---

(1) يعتقد بأن الحل الوسط بين هاتين الرقابتين والوصول الى ما كان يريده فالمشرع بوضع هذا النظام الثنائي هو لزوم الموافقة على أوراق اعتماد النواب في البرلمان وللذلك بسبب أنه قد يشاهد بعد التقصي والتصديق على الانتخابات من قبل مجلس صيانة الدستور، بأن تكتشف دلائل وشواهد ومستندات تدل على عدم توثيق الانتخابات لأسباب تشريعية أخرى والتي لم تكن مكشوفة لمجلس صيانة الدستور عندئذٍ، ولذا فإنه يسمح للنواب فقط بدراسة الأمور التي لم يدرسها «مجلس صيانة الدستور» أو حدثت بعد الانتهاء من عملية الانتخابات وفي هذه الحالة لضمان صحة الانتخابات. في البرلمان والتأكد من سلامتها يمكن للنواب دراسة الموضوع عن طريق لجنة التحقيق ومن ثم اتخاذ الإجراءات لرد أوراق اعتماد النائب المنتخب.

(2) 1.Art 59 La constitution française de 1958: " le conseil constitutionnel statue, en cas de contestation sur la régularité de lelection des députés et des sénateurs".

مجلس صيانة الدستور[1]. وبعد دراسة وإقرار المادة (99) فقد تم إضافة مهمة الإشراف على انتخابات المجلس إلى مهام مجلس صيانة. وفي التعديلات التي جرت عام 1990 فقد تم بشكل عام إسناد مهمة الإشراف على أية انتخابات أو استفتاء إلى المجلس المذكور. وعلى الرغم مما تم إقراره في النظام المذكور. فقد تم إدراج الإشراف القديم على أوراق الاعتماد في المادة الثالثة والتسعين أيضاً.

استناداً إلى المادة 99 من الدستور الإيراني فإن الإشراف على انتخابات مجلس الشورى الإسلامي يقع على عاتق مجلس صيانة الدستور.

المشرع وعلى الرغم من الاستناد إلى هذا النظام الإشرافي، إلا أنه كان قد أقر نظام المصادقة على أوراق الاعتماد أيضاً وذلك فالمادة 93 من الدستور وكذلك في النظام الداخلي للمجلس. وهذا يعني أن مجلس صيانة الدستور هو المسؤول المباشر عن قضية الانتخابات أي أنه يشرف على سير العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها وكذلك عن مدى انسجامها وتطابقها مع القانون واللائحة الداخلية وفي غير ذلك فإنه يقدم على إلغائها، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن النواب المنتخبين يحتاجون من أجل الوصول إلى البرلمان إلى موافقة جميع الأعضاء ومصادقتهم على أوراق اعتمادهم.

أشرنا سابقاً وأثناء حديثنا عن الإشراف على صحة الانتخابات والنتائج الانتخابية إلى أن الدستور كان قد نص على الإشراف المزدوج

(1) المادة 99 من الدستور: «يتولى مجلس صيانة الدستور مهمة الإشراف على انتخابات مجلس الشورى الإسلامي».

عن طريق مجلس صيانة الدستور (المادة 99) وعن طريق البرلمان (المادة93). فهذه الرقابة الثنائية والمزدوجة بالإضافة إلى أنها غير مبررة من الناحية العقلية فهي تدعو إلى القلق أيضاً، حيث إنه من الخطر الكبير أن تتولى مؤسسة سياسية عملية البت في مسائل قضائية وقانونية، حيث إن هكذا حكم لا يمكن بأي شكل من الأشكال أن يبعث على الاطمئنان ولا يستطيع أيضاً أن يضمن الحيادية والمهنية في العمل. من جهةٍ أخرى فإنه غالباً ما يحدث أن تلجأ أحزاب الأغلبية مستفيدة من تمتعها بأكثرية برلمانيه إلى الانتقام من الأحزاب المنافسة لها، وهذا الشيء يتم بهدوء وبدون تأثير متبادل. في المقابل ومن أجل تبرير هذا الإشراف فلقد قيل إن كل نائب يمثل منطقته وهو في الوقت نفسه مسؤول أمام الشعب كله استناداً إلى المادة 84 من الدستور، وله الحق في إبداء رأيه في كافة القضايا الداخلية والخارجية للبلاد. وإن المسؤولية والحق المذكور يستدعيان حصول النائب على تمثيل وطني شامل، وأن المصادقة على أوراق اعتماده تعد بمثابة الحصول على هذا الحق[1].

لكن هذا التبرير لا يبدو خالياً من بعض الإشكاليات، لأنه في حال تم قبول ذلك وتمت المصادقة على أوراق اعتماده بموافقة أكثرية النواب فإن النائب يحصل عندئذٍ على تمثيل وطني شامل، أما في حال عدم المصادقة على أوراق اعتماده فإن تمثيله المحلي أي في الحقيقة رأي الشعب الذي منحه ثقته والموافقة التي حصل عليها من قبل مجلس صيانة الدستور يصبح هباءً منثوراً وبالتالي يهدر حق الشعب الذين انتخبه.

على أية حال فإن تجربة نظام الإشراف من خلال أوراق الإعتماد

---

(1) هاشمي، نفس المصدر، ص104

في بلدنا تشير إلى أنه في كل مرة يصل فيها النائب إلى البرلمان فإنه يتم عزله عن طريق رفض أوراق اعتماد[1].

الفقرة الرابعة: تشكيل اللجان داخل المجلس

إن لجان المجالس التشريعية تشكل مجموعات عمل برلمانية تم تنظيمها وفق أهداف وضوابط وقواعد خاصة، ولكي يتسنى للبرلمان القيام بأعماله والإطلاع بمسؤولياته بسهولة وكفاءة فقد تم إسناد عملية دراسة الموضوعات والتدقيق فيها والتمهيد الأولي لما سيتم طرحه في مباحثات المجلس إلى هذه اللجان. والتي بدونها لا يمكن للمجلس العمل واتخاذ القرارات، وذلك لأن دراسة وبحث جميع القضايا في الجلسة العامة للبرلمان واتخاذ القرارات المناسبة حولها يحتاج إلى وقت كبير ويؤدي إلى بطء العمل التشريعي[2].

والهدف الرئيسي من تقسيم المجلس إلى لجان مختصة هو تسهيل العمل التشريعي والحيلولة دون إضاعة الوقت، [3] حيث إن لتشكيل اللجان المختلفة في المجالس التشريعية تاريخ طويل. فاللجنة تتكون عادة من عدد من النواب الذين يقومون بأعمال ودراسات أولية وتحضيرية في مختلف المجالات، ثم تتم إحالتها مباشرة إلى الجلسة العامة للبرلمان وذلك لدارستها والبحث فيها واتخاذ القرار المناسب حولها[4].

---

(1) أحمد عراقي، الحقوق السياسية الإيرانية، انتشارات إقبال 1331، ص203.

(2) د. منوجهر طباطبائي مؤتمني، القانون الدستوري، منشورات دارالميزان، الطبعة الأولى. 2001، ص 107.

(3) د. أبو الفضل قاضي، مرجع سابق، ص 485.

(4) د. سيد محمد هاشمي، مرجع سابق، ص 107.

تتكون هذه اللجان في بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية من أفراد يتم انتخابهم من ذوي الاختصاصات والخبرة والكفاءة العالية، ولكن في بعض الدول الأخرى كبريطانيا نرى أن هذه اللجان غير مختصة بالشكل المطلوب والسبب في ذلك هو أن التخصص الزائد قد يؤدي إلى التدخل في عمل السلطة التنفيذية، وهذا ما يؤدي في النتيجة إلى التباطؤ والتلكؤ في العمل وفي دراسة القوانين المقدمة من قبل الحكومة. إذا اللجان في الحقيقة عبارة عن مجموعات عمل يتم تشكيلها وفق قواعد وضوابط يحددها كل برلمان. وبإحصاء الطرق والأساليب المختلفة التي يتم اتباعها من أجل تشكيل هذه اللجان يمكن ملاحظة نوعين من اللجان المتعارف عليها في مختلف الدول وهي:

1 ـ اللجان العادية

2 ـ اللجان المختصة (التخصصية)

اللجان العادية وتطلق على مجموعات العمل التي يعين أعضائها استناداً إلى عضويتهم في البرلمان دون الأخذ بعين الاعتبار اتجاهاتهم السياسية أو العلمية أو ثقافتهم الخاصة ومعرفتهم بالمواضيع التي يتم تناولها في هذه اللجان. أما اللجان التخصصية فتطلق على مجموعات العمل التي تعالج المسائل الصعبة بطريقة علمية بحتة.

يحدد دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية في مادته (66) مجموعة من المهام والوظائف التي يجب على السلطة التشريعية القيام بها حتى تتمكن في المحصلة من دمج مهمة التشريع مع مهمة الإشراف والرقابة. وقد أوكلت هذه المادة 66 مهمة تقسيم وتحديد لجان المجلس إلى النظام الداخلي للمجلس. وقد تم وضع النظام الداخلي للمجلس بناء على الوظائف العامة للمجلس. «فللمجلس لجان خاصة ولجان تخصصية

(ولجان مؤقتة) لها وظائف محددة... ويكون عدد أعضاء لجنة التحقيق ولجنة تدوين النظام الداخلي للمجلس خمسة عشر عضواً لكل لجنة، أما بقية اللجان الخاصة والتخصصية فيتراوح عدد أعضائها بناء على رأي هيئة الرئاسة ورؤساء الشعب بين تسعة عشر عضواً كحد أدنى وثلاثة وعشرون عضواً كحد أعلى»[1]. أشار النظام الداخلي للمجلس إلى نوعين من اللجان إحداها دائمة والتي يتم تشكيلها وفقاً لمهام ووظائف الوزارات والمؤسسات الحكومية في البلد، وأخرى غير دائمة (مؤقتة) يتم تشكيلها فقط من أجل الحالات الضرورية والطارئة أو لقضية محددة. ويبلغ عدد اللجان الدائمة حوالي 24 لجنة. ومن بين اللجان الدائمة لجنة المادة 90 من الدستور[2]. والتي هي في نفس الوقت من اللجان الخاصة أيضاً. أما اللجان غير الدائمة فهي مؤقتة ويتم تشكيلها لمهام خاصة، وتشكل هذه اللجان أثناء طرح قضايا خاصة واستثنائية داخل المجلس. وينص النظام الداخلي للمجلس حول هذا الخصوص على ما يلي:

---

(1) المادة 29 من النظام الداخلي للمجلس.

(2) تشير المادة 90 من الدستور إلى اللجنة 90 الخاصة بدراسة الشكاوى المقدمة حول عمل المجلس أو السلطة التنفيذية أو القضائية والتي تهدف إلى تحقيق الأهداف المذكورة في المادة 90، وبمقدور هذه اللجنة مراسلة السلطات الثلاث في الجمهورية الإسلامية وكذلك جميع الوزارات والإدارات والمؤسسات التابعة لها والمنظمات والمؤسسات الثورية التي تربطها علاقة معينة بهذه السلطات الآنفة الذكر أو مراجعة ملفاتها، ولكن الشكاوى التي لم يتم الإجابة والرد عليها من قبل المسؤولين المختصين أو أن إجاباتهم لم تكن مقنعة بالحد الكافي وما تزال المشكلات بحاجة إلى توضيح لحلها فإن هؤلاء المسؤولين مكلفون بالإجابة الصريحة عليها وفي أسرع وقت ممكن. التقارير التي ترفعها اللجنة 90 يتم طرحها في أول جلسة علنية للمجلس من دون مراعاة النظام والدور في جدول الأعمال وذلك بعد عرضها على هيئة الرئاسة.

1) ـ بناء على المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس فإنه يتم تشكيل لجنة مشتركة لدراسة المشاريع ولوائح القوانين التي عينت الهيئة الرئاسية لجنتين أو ثلاث لجان لدراستها. وتقوم هذه اللجنة كغيرها من اللجان بالمشاركة في انتخابات هيئتها الرئاسية وتقديم تقاريرها الدورية إلى المجلس.

2) ـ وبالنسبة للقضايا الهامة والمصيرية التي تواجه البلد يصبح من الضروري تشكيل لجنة خاصة لدراسة الموقف بدقة وتقديم التقرير حوله. ويتم تشكيل هذه اللجنة باقتراح يقدمه خمسة عشر نائباً على الأقل ويحتاج إلى مصادقة المجلس عليه. ويتم انتخاب أعضاء هذه اللجنة والذي يبلغ عددهم مابين 7 إلى 15 عضواً طبقاً لما يقترحه النواب، بشكل مباشر في الجلسة العلنية للمجلس وذلك بالاقتراع السري والأكثرية النسبية وتنتخب الهيئة الرئاسية لهذه اللجنة كبقية اللجان الأخرى[1].

الفقرة الخامسة: أنواع الجلسات (علنية وغير علنية):

تعد جلسات المجلس شكلاً ومظهراً قانونياً للقيام بدور السلطة التشريعية. ويطلق اصطلاح المجلس على الجلسات التي يكون فيها لجميع النواب المنتخبين حق المشاركة فيها وإبداء الرأي حول القضايا المطروحة. وبعبارة أخرى المجلس هو عبارة عن اجتماع جميع النواب المنتخبين بشكل رسمي في جلسة واحدة.

يعتبر النواب رمزاً للإرادة الشعبية وقاعدةً أساسية للسلطة التشريعية.

---

(1) المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس.

وبناء على هذا فإن تجسيد هذه الحقيقة يتوقف على حضور النواب في المجلس باعتبار هذا حقاً وواجباً سياسياً.

ومن جملة ما تطرق إليه دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية هو تعيين النصاب اللازم والقانوني لرسمية الجلسات في المجلس، ولم يترك هذا الأمر للنظام الداخلي للمجلس حتى يحدده. وعلى الرغم من أن الدستور قد أشار في المادة 62 منه إلى أن المجلس يتألف من ممثلي الشعب، وأن استقلال المجلس في تحديد قانون عمله يستلزم وجود السيادة الوطنية، إلا أنه هناك قلق وتخوف دائم من أن تقود هذه الاستقلالية المفرطة للبرلمان إلى الاستبداد والانفرادية وبالتالي تحدث خللاً في النظام التنفيذي للدولة. ولهذا السبب نرى أن المشرع الأساسي قام بتحديد الخطوط الرئيسية لقانون عمل المجلس. والتي نسردها على الشكل التالي:

1) ـ تحديد نسبة الآراء حول القضايا الهامة بالأخذ بنسبة الأكثرية، كتشكيل المجلس بشكل رسمي وقانوني وإقرار النظام الداخلي استناداً إلى المادة 65 من الدستور، إيقاف الانتخابات في المناطق المحتلة (المادة 68)، قرارات الجلسات المغلقة (المادة 69)، المصادقة على تغيير الحدود وترسيمها (المادة 78)، المصادقة على طلب الرجوع إلى الرأي العام (الاستفتاء) (المادة 59).

2) ـ تحديد قانون المساءلات والاستجواب والتصويت على عدم كفاءة وعدم منح الثقة لرئيس الجمهورية والوزراء «المادة 88 و89».

3) ـ منع تفويض السلطة والصلاحية للنواب (المادة 85).

4) منع تحويل سلطة المجلس إلا في الحالات الاستثنائية والخاصة (المادة 85).

5) منع اقتراح المشاريع القانونية التي تدعو إلى التقليل من الدخل العام (نفي الواردات) أو التي تدعو إلى زيادة النفقات العامة (المادة 77).

6) وضع القيود الضرورية (المادة 79).

7) قانون الجلسات المغلقة للمجلس (المواد 79 و69).

وبناءً على ما تمت الإشارة إليه سابقاً فإن ترتيب كيفية تشكيل الجلسات الرسمية قد تم التطرق إليه في المادة 65 من الدستور. واستناداً إلى هذه المادة فإنه وبعد الانتخابات مباشرة، تعطي الصفة الرسمية لجلسات مجلس الشورى الإسلامي، وذلك بحضور ثلثي مجموع النواب وتتم المصادقة على المشاريع واللوائح وفقاً للنظام الداخلي للمجلس باستثناء المسائل التي حدد لها الدستور نصاباً خاصاً بها. وتحتاج المصادقة على النظام الداخلي إلى موافقة وتأييد ثلثي الأعضاء الحاضرين في الجلسة، وعلى هذا الأساس فإنه باستطاعة الأقلية البرلمانية تعطيل عمل البرلمان متى تشاء من خلال عدم تكميل نصاب العضو في المجلس (obstruction) .

كذلك فقد نصت المادة 69 من الدستور على أن تكون مداولات مجلس الشورى الإسلامي علنية وأن يتم نشر تقرير مفصل عنها عن طريق وسائل الإعلام لإيصالها لجميع الناس، وإذا ما كانت هناك ظروفاً ملحة واستثنائية وخطراً محدقاً بأمن البلاد فإنه يتم عقد جلسات مغلقة بطلب من رئيس الجمهورية أو أحد الوزراء أو بطلب يتقدم به عشرة من أعضاء البرلمان. وبذلك تكون المادة 69 من الدستور قد قسمت جلسات المجلس إلى نوعين، جلسات علنية وهي الأساسية والأكثر شيوعاً وجلسات مغلقة (سرية)، وهي غالباً ما تكون استثنائية وتعقد في ظروف خاصة.

إذا الجلسات الرسمية للمجلس هي الجلسات التي تعقد بحضور أكثرية ثلثي الأعضاء. وهذا ما يشير إليه النظام الداخلي[1]. وأينما تذكر الجلسات الرسمية فهذا يعني الجلسات التي تعقد بحضور ثلثي الأعضاء.

التوقيت الزمني للجلسات الرسمية أو لكل جلسة رسمية هو 4 ساعات، ومن الممكن أن يتخللها فاصل للاستراحة، إلا إذا كان هناك حالات طارئة يقدرها رئيس المجلس ويوافق عليها المجلس.

يجب على الأعضاء التواجد في المجلس في الوقت الذي تم تعيينه مسبقاً لذلك. وفي حال التأخير من دون عذر مبرر فإنه يتم تنبيههم من قبل هيئة الرئاسة. وكذلك يتم توجيه تنبيه لهم في حال خروجهم من الجلسة دون إذن رسمي، وذلك أثناء التصويت على القرارات أو الاقتراحات[2]. أما في بعض الأحيان فقد يأخذ حضور أو عدم حضور النواب في المجلس طابعاً سياسياً وعلى هذا الأساس فإن النواب المعارضون وبسبب كونهم أقلية وغير قادرون على القيام بمعارضة فاعلة وحاسمة في وجه نواب الأكثرية في البرلمان فإنهم يقاطعون الجلسات. وبالتالي يحدثون خلل في المجلس نتيجة لعدم حضورهم هذه الجلسات، Obstructionوبالتالي يفقدها النصاب اللازم وينفي صفة الرسمية عنها. لذا فإن وجود إجراءات وقوانين انضباطية خاصة بالحضور والغياب بإمكانها أن تحول دون حدوث هذا الخلل أو أنها توصله إلى الحد الأدنى له. وفي حال الغياب غير المبرر للأعضاء وتجاوزهم للحد المقرر فإن العضو يعتبر بمثابة المستقيل[3].

---

(1) المادة 65 من الدستور والمادة 96 من النظام الداخلي للمجلس.

(2) المادة 97 من النظام الداخلي للمجلس.

(3) المادة 88 من النظام الداخلي للمجلس.

يعهد إلى رئيس الجلسة تشكيل وإدارة الجلسات ومراعاة الأولوية في النقاشات والمداولات وتطبيق النظام الداخلي والمحافظة على النظام أثناء الجلسات الرسمية وفقاً للنظام الداخلي. ويستطيع الرئيس في كل جلسة، وقبل البدء بجدول الأعمال، التحدث لمدة نصف ساعة حول القضايا الهامة والمسائل المختلفة العاجلة والملحة.

قرارات الجلسة المغلقة تكون رسمية في حال صادق عليها ثلاثة أرباع (4/ 3) مجموع الأعضاء وبحضور مجلس صيانة الدستور. ويجب نشر التقارير والقرارات بعد زوال الظروف الاستثنائية مباشرة. وذلك لإطلاع الجماهير عليها. نستنتج مما سبق أن النصاب والحضور يعتبر أمراً ضرورياً حتى يحول دون انعقاد الجلسات المغلقة، وحتى لا تتهيأ الظروف المناسبة لعمل الانتهازيين السياسيين وتقطع علاقة الشعب بأجهزة الحكم.

جرت العادة في جميع مجالس دول العالم أن تعقد فيها جلسات مغلقة. ففي السويد على سبيل المثال عندما تقتضي الظروف والأوضاع الأمنية للبلد أو الحالات المرتبطة بعلاقاتها مع جميع الدول والمنظمات الدولية فإن جلسات المجلس تنعقد وراء الكواليس ومن دون حضور مراقبين أو مراسلين وتبحث في الشؤون والحالات الخاصة[1].

---

(1) The Riskdag Act Art 416 chapter2.

الفقرة السادسة: الكلمة والمداولة

أولاً ـ الكلمة: رئيس مجلس الشورى الإسلامي بالإضافة إلى مسؤولية إدارة المجلس[1] هو مسؤول مباشرة عن علاقات المجلس مع بقية السلطات والمؤسسات الأخرى. وكذلك يكون ممثل السلطة التشريعية في بعض المؤسسات والإدارات العليا للدولة[2]. وعلى هذا الأساس فإنه يقوم بإعلام الأعضاء بجميع الأمور الضرورية التي ترتبط بشؤون إدارة المجلس من جوانبها المختلفة. وفي هذا الخصوص تفيد المادة 107 من النظام الداخلي:

«في كل جلسة وقبل البدء بجدول الأعمال، يمكن لرئيس المجلس من خلال فقرة الأحداث المهمة والقضايا الطارئة (ما يستجد من أمور) أن يطلع السيادة النواب على آخر المستجدات التي يراها ضرورية لذلك، والمدة المحددة لسرد هذه الأمور هي خمسة عشر دقيقة على الأكثر». وبالإضافة إلى أن المجلس يقوم بأداء مهامه عبر الطرق القانونية المحددة في الدستور فهو يعتبر كذلك المكان الأنسب لمناقشة وطرح المسائل المختلفة والمشكلات التي تواجه المجتمع ويتشوق المواطنون أصحاب العلاقة لسماع القضايا السياسية والمشكلات الاجتماعية تطرح من قبل ممثليهم أمام المجلس حيث إن النواب استناداً إلى القانون ورغبة منهم بغية القيام بمهامهم التمثيلية مكلفون بوضع قضايا وهموم الشعب أمام البرلمان وتهيئة الأرضية المناسبة لمناقشة وبحث مطالب الشعب. المادة 84 من الدستور تأخذ هذه المسألة بعين الاعتبار وتوضح ما يلي:

(1) البند 1 من المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس.

(2) المادة 103 من النظام الداخلي للمجلس.

«كل عضو مسؤول أمام الشعب ومن حقه إبداء رأيه في جميع القضايا الداخلية والخارجية للبلد».

وفقاً للمادة 106 من النظام الداخلي للمجلس فإنه وفي كل جلسة رسمية يحق لعضوين بشكل دوري، وبناء على القرعة التي تم سحبها سابقاً، التحدث أمام البرلمان لمدة عشرة دقائق وذلك قبل البدء بجدول الأعمال. ويمكن لكل نائب إعطاء كامل وقته أو ثلاث دقائق على الأقل من وقته للمتحدث الآخر. وكل نائب بإمكانه بالإضافة إلى الوقت المخصص له وهو عشر دقائق كحد أكثر الاستفادة من وقت المتحدثين الآخرين في نفس الجلسة.

ثانياً ـ المداولة (النقاش): مصطلح البرلمان[1] الذي تم ترجمته إلى الفارسية باسم المجلس يعني مكان الحوار والتشاور والتداول[2].

أعضاء المجلس بصفتهم الممثلين الشرعيين للشعب يسعون من خلال مشاركتهم في المداولات والمباحثات إلى إيصال أصوات موكليهم إلى أسماع جميع النواب والأجهزة الحكومية وإبراز حججهم وتبريراتهم حول تأييد أو رفض مشروع ما أو لائحة قانونية أو موضوع ما.

حقيقةً يجب القول بأن القوانين تشق طريقها إلى الإقرار والمصادقة بعد انتهاء هذه المناقشات والمداولات المجدية.

لقد تم تخصيص القسم الثاني من الفصل الثالث من النظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي من أجل شرح وتوضيح الترتيبات

---

(1) Parlement.

(2) أبو الفضل قاضي شريعة بناهي، مرجع سابق، ص 427.

والشروط الضرورية لإلقاء الخطاب (الكلمة) وطريقه المداولات والمناقشات بين النواب. فمع بدء الجلسة يقوم المجلس من أجل الشروع بمهامه بافتتاح جدول الأعمال، وتوكل مسألة ابتكار أسلوب للمناقشات والمداولات إلى الأعضاء أنفسهم، حتى يتمكنوا من خلال التشاور والبحث وإبداء وجهات نظرهم من التوصل إلى قرار واحد. أما القضايا المتعلقة بالمناقشات والمداولات فقد حددت استناداً إلى النظام الداخلي للمجلس[1].

المبحث الثاني
النواب وقضية حل البرلمان

الفقرة الأولى: التمثيل (النيابة)

النيابة منصب يتم الوصول إليه عن طريق الاستفتاء العام والانتخابات وهو السبيل الأمثل لتحقيق السيادة الوطنية.

تعني النيابة بمفهومها الخاص تحقيق جزء من السيادة، أي السلطة التشريعية. وينص دستور الجمهورية الإسلامية في مادته الثامنة والخمسون على أن: ممارسة السلطة التشريعية تكون من خلال مجلس الشورى الإسلامي المؤلف من النواب المنتخبين من قبل الشعب. ويتم إبلاغ قراراته بعد إنجاز المراحل القانونية ليصبح جاهزاً للتنفيذ إلى كل من السلطتين التنفيذية والقضائية. كما تنص المادة 65 من الدستور على أن كل نائب مسؤول أمام الشعب ويحق له إبداء وجهة نظره في جميع

(1) د. سيد محمد هاشمي، مرجع سابق، ص 115.

القضايا الداخلية والخارجية. وبناء على هذا فإنه على الرغم من أن كل نائب يتم انتخابه في دائرته الانتخابية المحددة إلا أن نيابته تكون عامة وشاملة لجميع أبناء الشعب مع المحافظة على صلته الوثيقة بناخبيه وأهالي دائرته الانتخابية والحرص على عدم قطع هذه العلاقة، إذا التمثيل يكون وطنياً شاملاً وليس إقليمياً ومحلياً والنائب يمثل الأمة جمعاء ومن الصفات الأخرى التي يتميز بها النواب شمولية التمثيل. ويقول أحد أساتذة الحقوق في هذا الخصوص[1]: يحصل النواب على شرعيتهم من خلال أصوات الشعب واصطلاحاً يقال بأن الموكلين يختارون وكلاءهم من أجل حل المعضلات السياسية في المجتمع. وعلى الرغم من أن النواب مسؤولون أمام الشعب، إلا أنه لا توجد هناك أي صيغة علاقة قانونية يمكن الاستناد إليها من أجل ملاحقة النواب المتخلفين عن أداء أعمالهم وواجباتهم تجاه الشعب، إذ يتمتع النواب هنا بصلاحية وحرية تامة، ويقومون بأداء مهامهم النيابية وفق ما يرونه مناسباً من خلال إبداء آرائهم ووجهات نظرهم. هذا يعني إن الوكالة النيابية هي وكالة تمثيلية وليست إلزامية حيث إن النائب لا يسأل من قبل ناخبيه ولا يخضع للمسألة أو المحسابة أو إمكانية عزله.

يقول الدكتور زهير شكر: فالنائب يمثل نظرياً الأمة، أي الشعب اللبناني، بالرغم من انتمائه إلى طائفة معينة وانتخابه من المواطنين في دائرة انتخابية محدودة[2] [3].

(1) د. سيد محمد هاشمي، مرجع سابق، ص 122.

(2) دكتور زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال للطباعة والنشر ش.م.م2001, ص 577.

(3) تنص الماده27 من الدستور اللبناني على أن «عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه».

على أي أساس حقوقي ـ سياسي تبنى العلاقة بين النواب والشعب؟ وفي هذا الصدد يبدي علماء الحقوق وفقهائهم رأيان مختلفان، فمنهم من يرى أن التمثيل عبارة عن وكالة (نيابة) تحمل قوانينه ونتائجه للممثل (للنائب) أي أن الوكالة إلزامية.

ويرى آخرون أن التمثيل هو بناء حقوقي ـ سياسي خاص، ومن البديهي أن لا يندرج في إطار القواعد الحقوقية التقليدية بل له قواعد وضوابط خاصة. وبالتالي فالوكالة هي تمثيلية.

استناداً للرأي الأول يكون النائب مكلفاً بإبداء رأيه ووجهات نظره في المجالس التشريعية بناءً على آراء ووجهات نظر موكليه، أما الرأي الثاني فيرى أنه على النائب العمل والقيام بمهامه التشريعية وفقاً لما يمليه عليه ضميره وثقافته وسعة أفكاره، بالإضافة إلى اجتهاداته الشخصية، فيبدي رأيه في إطار الحقيقة والمصلحة العامة للشعب.

تعتبر الغالبية العظمى من علماء القانون الدستوري أن الرأي الثاني هو أكثر عقلانية ومنطقية وذلك لأنه:

أولاً: في المجالس التشريعية يتم يومياً طرح الكثير من القضايا والمشاكل التي لا يستطيع أي نائب بحثها مع موكليه يومياً والحصول على آرائهم حولها وبالتالي العمل وفق هذه الآراء.

ثانياً: يحق للناخبين الذين انتخبوا نائباً من بينهم وأرسلوه إلى المجالس التشريعية أن يطالبوا دائماً بتوضيحات حول التصريحات والمواقف السياسية التي يتخذها ممثلهم في البرلمان، لكن هنا علينا أن نعلم أن أعضاء المجالس التشريعية، على الرغم من كونهم ممثلين للشعب لكنهم، ليسوا موظفين يكونون طوع أمرهم وحسب.

ثالثاً: إذا ما اتخذ النواب موقفاً وأبدوا آراء أثناء تمثيلهم في المجلس خلافاً لآراء ووجهات نظر عامة موكليهم فإنهم سيواجهون بالرفض من قبل الشعب في الانتخابات القادمة، وهذا بحد ذاته يعد ضماناً ودليلاً قاطعاً على أن النواب ملزمون بعدم الخروج عن إطار الرأي العام لكافة أبناء المجتمع[1].

وبذلك يزول التخوف الذي كان يبديه بعض أصحاب ومؤيدي الرأي الثاني والمتمثل بالاستقلالية والاستبداد والتحكم بالقرارات.

على أية حال، فقد أثبتت التجربة أن هذا التخوف لم يكن من فراغ. ففي حالات كثيرة ومتعددة رأينا أن النواب، وبعد الحصول على أصوات الشعب وانتخابهم لعضوية المجلس، أخذوا يعملون خلافاً لرغبة وإرادة موكليهم، ولهذا السبب فقد وضعت الكثير من الدول قوانين وقواعد من أجل الحد من هذه الظاهرة. ويمكن الإشارة هنا إلى سيادة النظام والانضباط الحزبي، وذلك لأن الأحزاب، ومن أجل المحافظة على سمعتها وشعبيتها، تسعى دائماً للعمل وفق مطالب وإرادة الشعب، وهذا ما تطالب به النواب الذين يمثلونها. إلا أن لهذا الأمر سلبياته أيضاً ويعتبر تهديداً للديمقراطية في البلد إذ إنه مع تعاظم قوة الأحزاب وضرورة حمايتها ودعمها لمرشحيها مادياً ومعنوياً من أجل رفع قدرتهم على التنافس مع رقبائهم فقد دفع هذا الأمر النواب إلى الابتعاد عن الشعب وعن تبني آرائه. وبدلاً من ذلك أصبحوا ميالين أكثر فأكثر إلى الأحزاب وتوجهاتها، وبالتالي أصبحوا تابعين لها. وهذا ما يؤدي بالتالي

---

(1) د. جعفر بوشهري، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشورات كنج دانش، 1997، ص 19 و 90.

إلى انخفاض نسبة المشاركة الشعبية في الانتخابات ويؤثر سلبياً عليها. الميزة الأخرى التي تتصف بها النيابة هي عدم إمكانية عزل النواب. وذلك على عكس الوكالة في القانون الخاص حيث بإمكان الموكل عزل الوكيل في أي وقت يريد[1]. إذا إمكانية عزل النواب من قبل الناخبين أمراً لا وجود له. إلا فما ندر من الدول وخاصة فبعض الأنظمة الشيوعية التي كانت موجودة في أوروبا. وعلى هذا الأساس يستطيع النواب القيام بمهامهم التشريعية والتمثيلية باستقلالية تامة طيلة الدورة التشريعية أو ما تبقى منها دون الالتزام بتقديم التوضيحات والإجابات لموكليهم ودون أن يكونوا مسؤولين أمام موكليهم.

أولاً: منصب النيابة: يتم انتخاب نواب البرلمان لهذا المنصب من قبل الشعب مباشرة، وذلك عبر سلسلة من المراحل القانونية، حيث إن الشعب يختار ممثليه بعد الإطلاع والتدقيق في برامجهم الانتخابية وإمكاناتهم وسيرهم الذاتية، ويتمنى عليهم الالتزام بالوعود التي قطعوها على أنفسهم أثناء حملتهم الانتخابية. وعلى هذا الأساس فإن منصب التمثيل النيابي لا يعد حقاً شخصياً يمكن للنائب ممارسته وفقاً لميوله ورغباته الشخصية أو أن يفوضه إلى شخص آخر. وقد أشار دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية إلى هذه النقطة أيضاً.

فاستناداً إلى المادة 85 من الدستور: «يعتبر منصب النيابة منصباً محصوراً بشخص محدد ولا يحق تفويضه إلى شخص آخر. كما أنه لا يمكن للمجلس إسناد صلاحية التشريع إلى شخص أو هيئة أخرى».

---

(1) المادة 679 من القانون المدني الإيراني.

يتم الوصول إلى هذا المنصب بعد طي مجموعة من المراحل القانونية وترشيح مجموعة من الأشخاص ومن ثم يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع المباشر[1].

عندما يختار الشعب شخصاً بصفته نائباً فإنه يعتبر وكيلاً لهم. ولكنه لا يمكن أن يكون وكيلاً بالوكالة[2]. وبالنسبة لهذا الموضوع هناك مجموعة من النقاط التي لابد من الإشارة إليها وهي أولاً: إن منصب النيابة يعد منصباً إدارياً وتمثيلياً. وقد ذكر هذا الأمر صراحة في القسم الدستوري للنواب. وهو على الشكل التالي: «أقسم بالله العظيم أمام القرآن الكريم أن التزم الأمانة والصدق في أداء مهمة التمثيل». أما في القانون المدني وفي عقد الوكالة فإنه يمكن للموكل أن يعطي للوكيل إذناً بتوكيل شخص آخر عنه ويطلق عند ذلك على هذا الوكيل وكيلاً بالوكالة.

وبغض النظر عن مسألة عدم وجود حق لتفويض منصب النيابة، فإن التفويض وإسناد منصب النيابة إلى شخص آخر يمكن أن يؤدي إلى إضعاف سيادة الشعب[3]. لذلك يجب تهيئة الظروف المناسبة واتخاذ إجراءات فعالة للحد من إضعاف وتهميش سيادة الشعب.

ثانياً: يعمل النواب على اتخاذ قراراتهم بشكل جماعي يعبر عن الرأي العام للمجلس وبعبارة أخرى، الأعمال الفردية للنواب تصاغ بشكل جماعي ويعبر عنها باسم المجلس، فلا تتمتع بشخصية مستقلة عن نواب المجلس. وقد أشارت المادة 57 إلى أنه يمكن النظر إلى السلطات الثلاث من هذا المنظار. وعلى هذا الأساس فليس النائب وحده لا يحق له

---

(1) المادة 62 من الدستور.

(2) المحضر المفصل لمداولات المجلس المتعلقة بالمناقشات النهائية حول الدستور، المجلد 2. ص 843.

(3) محمد هاشمي، نفس المصدر، ص 122.

تفويض منصبه، بل إن المجلس برمته لا يحق له تخويل مهامه القانونية والتشريعية إلى شخص ما أو هيئة محددة. حيث إن المجلس يعد تجسيداً ورمزاً لإرادة الأمة ولا يستطيع التنازل عن حقوق الأمة إلى جهة أخرى، إذ إن إسناد هذه المهمة إلى جهة أخرى يعد إجراء مخالفاً لإرادة الناخبين.

لابد من الإشارة إلى أن المادة 85 قد حددت حالات استثنائية يحق فيها للمجلس تخويل سلطة سن القوانين إلى اللجان الداخلية مع الأخذ بعين الاعتبار المادة (72)[1] من الدستور، لكن هذه القوانين ستكون اختيارية والتصديق النهائي عليها يتم من قبل المجلس نفسه[2].

---

(1) المادة 72: ليس بإمكان مجلس الشورى الإسلامي سن قوانين تتعارض مع المبادئ والأصول والأحكام الدينية للمذاهب الرسمية في البلاد أو مع الدستور. وإن تحديد هذا الأمر هو من اختصاص مجلس صيانة الدستور كما جاء في المادة 96.

(2) المادة 85: إن المنصب النيابي محدد بشخص معين ولا يمكن تفويضه إلى شخص آخر، وكذلك لا يستطيع المجلس تخويل سلطة التشريع إلى شخص أو جهة أخرى إلا في بعض الحالات الاستثنائية التي يحق فيها للمجلس إسناد سلطة سن بعض القوانين إلى اللجان الداخلية مع مراعاة المادة 72، وفي هذه الحالة ستنفذ هذه القوانين وفقاً للمدة الزمنية التي يحددها المجلس لامتحانها أما المصادقة النهائية عليها فتكون عبر المجلس نفسه. كذلك يحق لمجلس الشورى الإسلامي تخويل سلطة المصادقة بشكل دائم على الأنظمة الداخلية للمنظمات والشركات والمؤسسات الحكومية أو التابعة للحكومة إلى اللجان المختصة مع مراعاة المادة 72 أو إعطاء الحكومة حق المصادقة عليهم، وفي هذه الحالة يجب أن لا تتعارض قوانين وقرارات الحكومة مع الأصول والأحكام الدينية للمذهب الرسمي في البلاد أو مع الدستور، وتحديد هذا الأمر هو من اختصاص مجلس صيانة الدستور وهو مدرج في المادة 96 من الدستور. بالإضافة إلى أن قرارات الحكومة وإجراءاتها يجب أن لا تتعارض وتتنافى مع القوانين والأحكام العامة للدولة وللتدقيق وإعلام عدم تنافي هذه القرارات مع القوانين المذكور، فإنه يجب عرضها للتنفيذ وإبلاغ رئيس مجلس الشورى الإسلامي بها.

بالإضافة إلى أن منصب النيابة يكون محدداً بشخص معين كما تم توضيحه مسبقاً إلا أن هناك قضية مهمة أخرى وهي مسألة المشاركة في التمثيل أي أن تحديد شخص النائب لا يعني أن يمارس سلطته الفردية والمستقلة في إدارة الأمور، بل إن مجلس الشورى الإسلامي يثبت حضوره من خلال النواب مجتمعين، وبامتلاكه لشخصية حقوقية مستقلة عن أعضائه فإنه يمارس سلطته التشريعية. وكذلك فقد تطرق الدستور في مواد متعددة وبشكل مفصل إلى صلاحيات وسلطات مجلس الشورى الإسلامي من دون أدنى تعريف بسلطات مستقلة للنواب. واستناداً إلى هذه المواد فإنه يتم تجسيد السلطات المشتركة للنواب بأشكالها المختلفة فقط عن طريق المشاركة في قضايا وهموم المجلس وأخيراً من خلال رأي الأكثرية. أما القرارات فيتم الاعتراف بها وتنفيذها باسم المجلس[1]. لذا فإن منصب النيابة (التمثيل) يكون مختصاً بشخص ولا يقبل التفويض، وهذا يعني أن التشريع ليس حقاً للنواب حتى يغضوا النظر عنه أو يسندوه بشكل مؤقت إلى مرجع آخر، بل هو عبارة عن مسؤولية ومهمة أسندها الدستور إليهم، إذا تم انتخاب النواب من أجل سن القوانين[2].

ثانياً: حصانة النواب أو الحصانة البرلمانية (Les immunites parlementaires). البدايات الأولى للحصانة النيابية كانت في بريطانية مهد الديموقراطية والبرلمانية، حيث تكرست منذ نهاية القرن السابع عشر حرية التعبير للنواب بموجب امتياز حرية الخطابfreedom of speech أما في فرنسا فلقد ظهرت الحصانة النيابية بمبادرة من ميرابو Mirabeau

---

(1) محمد هاشمي، مصدر سابق، ص 123 ـ 122.

(2) د. ناصر كاتوزيان، مقدمات الحقوق، المجلد الثاني. مراجع الحقوق، ص 113.

منذ الساعات الأولى للثورة الفرنسية[1]. حيث إن تهديد كيان البرلمان بالتزامن مع اتساع دائرة سلطته فرض ضرورة إلحاق هذه الحصانة إلى حقوق النواب باعتبارها حقاً عملياً لهم. وعلى هذا الأساس فإن الحصانة حق - امتياز عملي منبثق عن طبيعة التمثيل بحيث يستلزم كلاهما الآخر. ولذلك فإنها ترتبط بالنظام العام.

الحصانة تعني لغوياً المصان والمحفوظ[2]. الحصانة البرلمانية وهي عبارة عن مجموعة الإجراءات القانونية التي تجعل النائب في البرلمان محمياً ومصوناً بشكلٍ كامل في إطارها وتبعد عنه الملاحقات القضائية والأمنية[3].

وباعتقادي الشخصي: تعد الحصانة البرلمانية امتيازاً قانونياً يحمي أعضاء المجلس بصفتهم التمثيلية وليس شخصياً في مختلف الظروف والشروط وذلك استناداً إلى قانون محدد. في حال توجيه الاتهام إليهم فإنها تحميهم من الملاحقة القضائية والعقوبات الصادرة بحقهم أو أنه يتم التحقيق وإصدار الحكم بشأنهم وفق نظام محاكمات خاص بهم.

تعرف الحصانة النيابية بأنها «مجموع الأحكام الدستورية التي تؤمن للنواب نظام قانوني مختلف عن النظام القانوني العادي الذي يطبق على عامة الناس فيما خص علاقاتهم مع العدالة وذلك بهدف الحفاظ على صلاحياتهم واستقلاليتهم»[4] يمكن القول إن الحصانة البرلمانية هي عبارة

---

(1) دكتور زهير شكر، المرجع السابق ص 581.

(2) حسن عميد، القاموس الفارسي، الطبعة الرابعة، منشورات أمير كبير، 2000 م، ص 1095.

(3) د. أبو الفضل قاضي. مرجع سابق، ص 466.

(4) Connaissance de I Assembles: «Le statut du député». Editeur Economique.Paris 1989.p.5.

نقلًا عن الدكتور زهير شكر المرجع السابق ص 580و 581.

عن مجموعة الإجراءات القانونية التي تجعل نائب البرلمان في دائرة الحماية القانونية وتصونه من الملاحقات القضائية والأمنية، أو أن الحصانة النيابية (البرلمانية) تقوم بحماية أعضاء البرلمان من الملاحقات القضائية الناجمة عن الشكاوى التي تقدمها الحكومة أو أفراد خاصين ضدهم[1].

ما هي فلسفة الحصانة البرلمانية؟ بما أن مبدأ الحصانة هو من المبادئ المستثناة من القاعدة القائلة بتساوي المواطنين أمام القانون والعدالة، أو بتعبير آخر، تعد الحصانة النيابية مستثناة من القاعدة العامة والشاملة التي تدعو إلى تساوي الأفراد أمام القانون، فلماذا إذا تم قبول هذا الاستثناء يتم الدفاع عنه اليوم؟

كان النواب يتعرضون سابقاً لمختلف أنواع التهديد والتضييق، وكذلك كانت توجه لهم التهم الواهية، الأمر الذي كان يحد من فاعليتهم المهنية. ولهذا السبب تم طرح مسألة الحصانة للنواب وذلك ليتم الحد من التصرفات العفوية وغير المسؤولة التي كانت تبدر عن مختلف الأشخاص، وكذلك حتى لا يتسنى للأشخاص المتنفذين أو حتى للسلطتين التنفيذية والقضائية منع النائب من القيام بنشاطاته المهنية الصحيحة.

وإذا ما عدنا للتاريخ لوجدنا مدى المعاناة والصعوبات التي كان يواجهها النواب وكذلك المجالس التشريعية في بداية تأسيس تلك المجالس، ولذلك كان وضع قانون الحصانة أمراً مبرراً ومقبولاً. أما في

(1) Parlement. Union Interparlementaire, Add université de france. 1961. P. 53.

الزمن الحاضر فهل هناك حاجة لأن يتمتع النائب بمثل هذه الحصانة؟ وخصوصاً في الدول التي يتم فيها انتخاب النواب بحرية كاملة، ووصل فيها البرلمان إلى ذروة سلطته، وترسخت فيها مبادىء الديمقراطية ومبدأ فصل السلطات.

يعد مبدأ الحصانة من المبادىء المستثناة من القاعدة القائمة على أساس المساواة بين المواطنين أمام القانون والعدالة. وقد تم الأخذ به في بداية الأمر بهدف الدفاع عن عمل البرلمان بحسب الضرورة، إذ إن البرلمان في ذلك الوقت لم يكن قد أكمل مراحله التأسيسية، ولم يكن قد وصل إلى القوة الكافية التي تسمح له بفرض نفسه من دون الحاجة إلى تلك المقدمات (الحصانة).

لكننا نلاحظ اليوم أن هذا الأمر (الحصانة) غير مبرر في الدول التي تتمتع ببرلمانات متطورة ومنسجمة. وهناك بعض الحقوقيين ورجال القانون الذين يعتبرون الحصانة امتيازاً ويؤكدون على تعارضه مع مبدأ المساواة بين حقوق المواطنين[1].

أما ما هو شائع اليوم فهو تمتع النواب في أكثر الدول بالحصانة وذلك من أجل القيام بأعمالهم النيابية. وبالإستناد إلى الدساتير الموجودة في أكثر الدول فإن جميع النواب يتمتعون بالحصانة القانونية التي تجنبهم عمليات الاعتقال والمحاكمة بسبب ما يدلون به من تصريحات أثناء أداء مهامهم التمثيلية، وفي حال لم ينص الدستور صراحةً على هذا الأمر فقد تمت الإشارة إليه في القوانين العادية والعرفية، وكذلك في السياسات العامة والسجلات القضائية وعلى أية حال فقد لقي مفهوم عدم المسؤولية

---

(1) د. أبو الفضل قاضي، نفس المرجع، ص 467 - 466.

البرلمانية قبولاً واسع النطاق من قبل علماء وفقهاء القانون، وكذلك ظهر هذا في سلوك الدول والحكومات. جدير بالذكر أن دساتير بعض الدول كانت قد وضعت قيود وقواعد للحد من استغلال النائب لهذا المبدأ، حيث إن دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية على سبيل المثال نص على أن حصانة النائب لا تشمل الإهانة أو التجريح للآخرين أثناء أداء مهامه التمثيلية.

وفي بريطانيا لا يوجد نص قانوني صريح يشير إلى مبدأ حصانة النائب بل إن جميع المراكز والمراجع القضائية تعتبر هذا المبدأ من ضروريات حرية التعبير، ويخلصون إلى نتيجة مفادها أن الآثار الناجمة عن حصانة النائب هي نفسها في جميع الدول، ويرون أن كل شكوى تتعلق بإهانة أو ادعاء ضد النائب بسبب ما بدر منه في اجتماعات المجلس أو ما عبر عنه في اللجان الخاصة هي باطلة وغير قانونية[1].

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فيعتبرون التعرض للنائب أثناء مشاركته الحرة في الجلسات الدورية للمجلس أمراً غير مقبول. وعلى هذا الأساس يمنعون توقيف النائب أثناء مجيئه للمشاركة في جلسات المجلس أو أثناء مغادرته.

ففي حال ارتكاب أحد نواب الكونجرس لعمل يعد جرماً بنظر القانون أو يؤدي إلى الإخلال بالنظام والأمن العام فإنه يتعرض للملاحقة القانونية، وفي هذه الحالات لا يتمتع النائب عملياً بالحصانة البرلمانية[2] ويتم التعامل معهم قانونياً مثلهم مثل بقية أفراد المجتمع.

---

(1) د. جعفر بوشهري، القانون الدستوري المقارنة والتطبيقية، منشورات گنج دانش، عام 1997، ص 369.

(2) Parliamentary privilege (Aconcise Dictiograd law second edition. (1990).

وكما أشرنا سابقاً فإن الحصانة بمعناها العام والشامل هي عبارة عن حالة مؤقتة تبقي حاملها بمعزل عن الملاحقات القانونية ورجال الأمن بالرغم من ارتكابه لأحد الجرائم أو المخالفات، أي أنه حتى ولو تم ارتكاب أحد الأعمال التي توصف بالجنائية من قبل الشخص الذي يتمتع بالحصانة فإن رجال الأمن ليس لديهم الحق بملاحقته أو اعتقاله أو حتى التعرض له.

يطلع البرلمان في الأنظمة التي تقوم على أساس الفصل النسبي للسلطات بمهام ومسؤوليات حساسة وكبيرة، وبالتأكيد يحق للبرلمان الإشراف والمراقبة على عمل السلطات الأخرى الأمر الذي قد يخلق جواً من الحساسية.

وفي هذا الصدد يقول أحد أساتذة القانون الدستور[1]: يتمتع النواب من حيث مكانتهم الاجتماعية والشخصية بحقوق وواجبات كغيرهم من أبناء المجتمع كافة، ولكن طبيعة عملهم كنواب تضعهم في مكانة اجتماعية خاصة ومتميزة عن بقية أفراد المجتمع. إن المسؤولية المهمة والمصيرية للنيابة والدور السياسي الذي يلعبه النواب في تغيير حقوق وواجبات المواطنين والقدرة المؤثرة لهؤلاء على مصالح مختلف طبقات المجتمع وحتى على المسؤولين الكبار في السلطة التنفيذية، هذه الأمور جميعها تجعل النائب دائماً محط كره وحقد ومكائد الآخرين. لذلك فإن مصالح الشعب هي من مسؤولية النواب ومن واجبهم الدفاع عنها.

وفيما يتعلق بالحصانة هناك بعض النقاط التي لابد من الإشارة إليها وهي:

---

(1) د. سيد محمد هاشمي، مرجع سابق، ص 124.

أولاً: ترتبط الحصانة بالملاحقات الجزائية وارتكاب الجرائم ولا تشمل المسائل الحقوقية.

ثانياً: تشمل الحصانة الجرائم والجنح وعلى هذا الأساس فهي لا تشمل المخالفات التي يترتب عليها غرامات نقدية كالمخالفات المرورية.

ثالثاً: لا تشمل الحصانة الجرائم المشهودة (مع سبق الإصرار والترصد)، إذ إن النائب عند ما يرتكب جريمة، كالقتل أو الشجار المسلح (الضرب العمد)، تتم ملاحقته مثله مثل الأفراد العاديين، ولا يستطيع سوى إعلام المجلس بما حدث.

رابعاً: تشمل حصانة النائب البرلمانية مسكنه أيضاً.

خامساً: تنتهي فترة الحصانة بانتهاء الفترة النيابية وبمجرد انتهاء فتره النيابية ترفع عنه الحصانة. وهنا لابد من الإشارة إلى أن الملاحقات الجزائية والقانونية (المدنية) المترتبة على المهام والمسؤوليات التي كان يقوم بها في المجلس لا يتم تنفيذها حتى ولو انتهت فترته النيابية.

سادساً: بحسب قوانين بعض الدول فإن الحصانة لا تشمل كامل فترة العضوية بل إنها تشمل أيام عمل البرلمان فقط. أي أنه يمكن اعتقال أعضاء البرلمان وملاحقتهم في أيام العطل الرسمية للمجلس حيث يتوجب فقط إعلام رئيس المجلس وإطلاعه على الموضوع.

يمكن أن تتخذ الحصانة النيابية شكلين رئيسيين، وكانت قد نصت قوانين بعض الدول على الشكلين معاً وفي بعض الدول الأخرى تمت الإشارة إلى شكل واحد فقط، وهذين الشكلين هما: عدم المسؤولية التي تم التطرق إليها مفصلاً والشكل الآخر هو عدم التعرض للنواب والذي يتم من خلاله استثناء النواب في حال اتهامهم أو ارتكابهم

لجرائم معينة من أية ملاحقة أو توقيف تحول دون أدائهم لمهامهم ومسؤولياتهم النيابية.

يمكن دراسة الحصانة البرلمانية (النيابية) التي تعد من أسس النظام العام في الحقوق الأساسية وكذلك في النظام الحقوقي للجمهورية الإسلامية الإيرانية على الشكل التالي:

في الجمهورية الإسلامية الإيرانية لم تتم المصادقة في مجلس الخبراء عام 1980 على الاقتراح المتعلق بحصانة نواب مجلس الشورى الإسلامي، وذلك بدعوى عدم انسجامه مع المعايير الإسلامية وتعارضه مع مبدأ المساواة بين أبناء الشعب كافة. ويرى مشرعوا الدستور الإيراني في هذا الخصوص أن نواب المجلس شأنهم كشأن بقية أفراد الشعب من حيث ضرورة خضوعهم للملاحقة والاعتقال في حال توجيه اتهام إليهم، وليس من الضروري حصولهم على امتياز الحصانة. وبناء على هذا نرى أن الدستور الإيراني لم ينص في أحد مواده صراحة على مبدأ الحصانة ولكن كل ما في الأمر أنه جاء في المادة 86 حول الحصانة النيابية ما يلي: «يتمتع أعضاء المجلس أثناء تأديتهم لمهامهم النيابية بالحرية الكاملة في إبداء آرائهم ووجهات نظرهم فلا يمكن ملاحقتهم أو اعتقالهم بسبب ما يبدونه من تصرفات أو تصريحات أثناء أداء واجبهم التمثيلي داخل المجلس»[1].

بالتأكيد فان قبول هذا المبدأ يعد ضماناً أساسياً لمكانة السيادة الوطنية التي يعد مجلس الشورى الإسلامي أحد مظاهرها ورموزها

---

(1) في هذا الخصوص راجع المادتين 84 من الدستور 75 من النظام الداخلي للمجلس.

الرئيسية وبالتالي يجب أن تستحوذ على اهتمام المشرع[1].

الدكتور سيد محمد هاشمي أستاذ القانون الدستوري يقول في هذا الخصوص: يبدو أن المبدأ المذكور قد هيأ الأجواء الأمنية المناسبة ليقوم ممثلو الشعب بأداء مهامهم النيابية المهمة وهم مطمئني الخاطر ويشاركون بفعالية في مختلف الأمور والقضايا من دون أية هواجس أو تشويشات.

ولابد من التنويه هنا إلى أنه وبحسب قوانين المشروطة فإن أعضاء البرلمان بمجلسيه (مجلس الشورى الوطني ومجلس الشيوخ) كانوا لا يخضعون إلى الملاحقة والاعتقال. والحصانة هنا لم تكن تعني إعفاءهم من العقوبات. فإذا ارتكب أحد الأعضاء جنحة أو جناية بشكل علني وتم اعتقاله أثناء ذلك فحينئذ يتم اتخاذ الإجراء المناسب بحقه ويتم إعلام المجلس بذلك. الشيء الذي يتم تداوله الآن في دستور الجمهورية الإسلامية فيما يتعلق بالحصانة هو مبدأ عدم المسؤولية الذي يبديه النواب في أداء مهامهم النيابية. أما مبدأ عدم التعرض[2] الذي يعد نوعاً

(1) حاول مجلس الشورى الإسلامي في عدة مناسبات منح أعضائه نوعاً من الحصانة ولكن مجلس صيانة الدستور كان يرفض ذلك دائماً والأمر الوحيد الذي تم قبوله بعد تدخل مجلس تشخيص مصلحة النظام هو أن يتم ملاحقة النائب في أثناء فترة عضويته مثله مثل المحافظين وحكام الأقاليم في طهران ولكن لا يتم تنفيذ الحكم فيه في مكان ارتكاب الجريمة إطلاقاً.

(2) عدم التعرض Linviolabilite parlementaire يعني بمفهوم الصيانة الفردية (الحرية الشخصية) وهي بمعنى آخر تعني عدم تنفيذ الطرق القانونية العادية مثل الملاحقة والمحاكمة عندما يرتكب نائباً، تلك الأعمال التي يعاقب عليه القانون ويجاز ذلك خارج إطار واجبه البرلماني وخارج بناية البرلمان، بارتكاب عمل يعتبر جرماً حسب الأعراف أو حسب القوانين المعمول بها، فإنه سيكون بطريقةٍ ما تحت حماية القانون.

آخراً من الحصانة فيتم حماية الأعضاء بموجبه من أية ملاحقة وتوقيف يحول دون استمرارهم في أداء مهامهم النيابية والإطلاع بمسؤولياتهم التمثيلية، فإنه لم يتم التطرق له في الدستور الإيراني[1].

وبشأن هذا المبدأ (عدم التعرض)، هناك الكثير من الآراء ووجهات النظر المختلفة في جميع أنحاء العالم حول هذا الموضوع حيث يرى البعض أن هذا المبدأ يمهد الأرضية المناسبة لاستغلال المنصب من قبل النواب. وبحسب استطلاعات الرأي العام فإن مبدأ عدم التعرض يعتبر امتيازاً طبقياً مذموماً، ولكن بما أن القيام والإطلاع بمسؤوليات ومهام كبيرة كالتمثيل النيابي تجعل هناك احتمالات لأن يتعرض النائب لمختلف أنواع المؤامرات وتلفيق التهم، الأمر الذي يدفع به إلى الامتناع عن الحضور والنشاط البرلماني. وبما أن للبرلمان مهام خطيرة وكبيرة وخصوصاً في الدول والأنظمة التي تأخذ بمبدأ الفصل النسبي للسلطات، فإنه يحق له القيام بعمليات الإشراف والمراقبة على عمل السلطات الأخرى الأمر الذي يؤدي إلى إثارة مجموعة من الحساسيات. ولهذه الأسباب مجتمعة كانت مسألة عدم التعرض والملاحقة والحصانة الجزائية للنواب من المسائل القانونية والمنطقية التي لها مبرراتها القانونية.

لا يهدف بالتأكيد هذا النوع من الحصانة إلى تبرئة ساحة النائب من التهم المنسوبة إليه بل يكون لعملية التحقيق حول الاتهام الموجه إليه

---

(1) عدم التعرض لقد ورد بشكله البسيط في مواد الدستور الإيراني ولكن عند دراسة هذه المادة المقترحة، فإن بعض من أعضاء مجلس خبراء الفقه لقد اعتبروه امتيازاً إضافياً وهو خلاف للشريعة ولذلك قاموا بمعارضته وفي النهاية لم يتم التصديق على هذه الفقرة.

حالة استثنائية وعلى أساس أصول وإجراءات خاصة. لذلك يبدو أنه من المفيد جداً أن يتطرق دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية إلى هذه المسألة.

الفقرة الثانية: حل البرلمان

أولاً ـ لمحة تاريخية: فمنذ بداية تشكيل البرلمان في بريطانيا كان دوره مواجهة تسلط الملك. في الوقت الذي كان يتم فيه تشكيل البرلمان في بريطانيا دعماً للملك فإنها جرت العادة أن يقوم الملك نفسه بحل البرلمان وذلك في كل مرة لم يكن ينجح فيها بتحقيق أهدافه أي الملك أو في كل مرة كان يحقق فيها الهدف من وراء تشكيله وبالتالي لم تعد هناك حاجة لاستمراره[1].

حل المجلس التشريعي يعد أحد الوسائل المهمة للضغط على البرلمان والذي يعتبر في إطار الأنظمة البرلمانية إجراء يصب في صالح السلطة التنفيذية، هذا يساوي الحق الذي تتمتع به السلطة التشريعية في عزل وإقالة الوزراء. إن حل المجالس يعد من أهم الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان وأكثرها فعالية. ويرتبط هذا بطبيعة الموقف فربما تكون المسألة متعلقة بحاكم البلاد (ملك أو رئيس جمهورية) أو الحكومة، ومن الممكن أن يشمل ذلك أيضاً المجلس الأول (مجلس النواب) أو المجلسين معاً. عادةً عندما يتألف البرلمان في مجلسين، فإن الحكومة تستطيع أن تحل المجلس الأول، وإن عدم انحلال المجلسين يسبب استقرار وثبات السلطة الوطنية في البلاد.

---

(1) د.سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري المقارنة»، مرجع سابق، ص 236، 235.

والجهة ألتي تبت عادةً بهذا الأمر هي رئيس الجمهورية وذلك بناءً على اقتراح يقدمه رئيس الوزراء، حيث إنه يحق للحكومة في الأنظمة البرلمانية حل البرلمان في حال وجدت ضرورة لذلك وإجراء الانتخابات لمجلس جديد[1].

يقول المؤيدون لإمكانية حل البرلمان عن طريق الحكومة أنه بهذه الطريقة فقط يمكن للسلطة التنفيذية أن تتحرر من قيود وشروط البرلمان وتوجد حالة من التعادل والتوازن مترافقة مع نوع من التعاون بين المجلس والحكومة. وعلى هذا الأساس تم في كثير من الدساتير تحديد المهام والمسؤوليات السياسية للوزراء. فكما للمجلس حق عزل وإقالة جميع الوزراء أو بعضهم فإن للحكومة كذلك حق حل البرلمان، ويقيم مؤيدو الحل الحجة على ذلك بأن الهدف من حل السلطة التشريعية (البرلمان) هو ليس إخضاع البرلمان بل الهدف هو جعل البرلمان في خدمة الشعب والأخذ بمطالبه، حيث يتم الاحتكام الى الشعب فحال وجود تباين فالموقف بين البرلمان والحكومة فموضوع هام كالموازنة أو السياسة العامة أو قانوناً ما. فإن إمكانية حل البرلمان ستجعله دائماً ضمن الأطر التي حددها الشعب له ونستنتج من ذلك أن مظاهر الديمقراطية تتجلى أكثر في حال كان هناك إمكانية لحل البرلمان، أما المناهضين لهذا الرأي فيعتقدون أن إعطاء هذه الصلاحية للحكومة سيضعف السلطة التشريعية ويجعلها تابعة ومنفذة لأوامر السلطة التنفيذية وبالتالي تمس بحق سيادة الشعب وتضعفها.

لقد تم أخذت مسألة حل البرلمان بعين الاعتبار في كثير من

---

(1) د. منوچهر طباطبائي مؤتمني، مصدر سابق، ص 138.

دساتير الدول، ففي بريطانيا على سبيل المثال يحق للملك دعوة مجلس العموم للانعقاد أو يقوم بتعطيل أعماله ومن ثم يحله. ولكن جميع هذه الإجراءات يجب أن تتم بناءً على اقتراح من الحكومة[1].

كذلك أخذت جمهورية ألمانيا الاتحادية بمبدأ حل البرلمان حيث يحق لرئيس الجمهورية بعد اقتراح المستشار وتوفر الشروط حل البرلمان.

وفي الدستور الجديد لروسيا الاتحادية، فقد أعطى هذا الدستور رئيس الجمهورية حق حل البرلمان (مجلس الدوما). كما أفرد دستور المشروطة الإيراني المواد 4 و8 لمسألة حل المجلس وأسلوب ذلك. غالبية دساتير الدول البرلمانية وضعت قيوداً للحل حتى لا يؤدي إلى سيطرة الحكومة كاملة كأن لا يحل المجلس اكثر من مرة في السنة أو أن لا يحل خلال السنة الأولى من ولايته أو أن لا يحل خلال الستة الأشهر الأخيرة من ولايته[2].

ثانياً ـ دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية وحل البرلمان: في إطار الفصل الكامل للسلطات لا تستطيع السلطة التنفيذية حل البرلمان، ولم تتم الإشارة في دستور الجمهورية الإسلامية إلى هذه القضية. الحالة الوحيدة التي يتم فيها حل المجلس هي استقالة جميع أعضائه والتي لا يمكن اعتبارها حلاً للبرلمان أيضا، حيث انه على مجلس الشورى الإسلامي إنهاء دورته التشريعية كاملةً (أربع سنوات). وقبل انتهاء هذه المدة يجب إجراء عملية التصويت للدورة التالية. وهذا ما يبرر انعقاد

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، «مقدمات القانون الدستوري»، منشورات بايدار، الطبعة الثانية، 2001، ص 155 .

(2) الدكتور زهير شكر في ملاحظاته على أطروحة الدكتوراه دولة لمؤلف هذا الكتاب في الجامعة اللبنانية سنة 2006.

المجلس بشكل مستمر في البلاد، والدولة لا يمكن أن تبقى بدون مجلس إطلاقا (وهذه الحالة تنسجم مع الفصل الكامل للسلطات). السلطة التنفيذية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية لا تتمتع بأي سلطة وإشراف على البرلمان حتى في الحالات التي تكون فيها الظروف السائدة في البلاد غير مناسبة لإجراء انتخابات، فالمجلس الذي انتهت دورته التشريعية يجب عليه متابعة أعماله استناداً إلى المادة 68.

في الحقيقة لابد من الإشارة هنا إلى أنه قد تم تسجيل اقتراح حل البرلمان في مسودة إعادة صياغة الدستور لعام 1989 وذلك في البند الرابع من المادة 110 الذي تم حذفه من مسؤوليات القائد بعد مداولات ومباحثات عصيبة بين النواب. وبالتالي لم يتضمن الدستور من حيث المبدأ أية مادة أو بند يشير إلى حل المجلس، وكذلك لم يوافق مجلس إعادة صياغة الدستور في مداولاته ومباحثاته على مشروع حل المجلس (البرلمان) وهذا نص قانوني صريح، لكن البعض استشف من البند 8 من المادة 110 من الدستور أنه باستطاعة القائد في الظروف والأوقات الحرجة والمتأزمة حل البرلمان، وقد نص هذا البند على ما يلي: يمكن حل المشكلات والأزمات التي تواجه النظام والتي لا يمكن حلها بالطرق العادية عن طريق اللجوء إلى مجمع تشخيص مصلحة النظام، أي أن القائد يستطيع في الأوقات العصيبة والحرجة حل البرلمان عن طريق مجلس تشخيص مصلحة النظام وذلك طبقاً لما جاء في هذا البند: (حل المشكلات التي لا يمكن حلها بالطرق العادية). وعلى هذا الأساس فإنه إذا ما تبلورت ظروف أصبح من خلالها المجلس عائقاً في وجه النظام ومسبباً للمشاكل والفوضى داخل البلاد، وكانت في نفس الوقت قد استنفذت طرق الحل التي تحول دون حل البرلمان، فإن القائد في هذه

الحالة يلجأ إلى حل البرلمان عن طريق مجمع تشخيص مصلحة النظام.

أنصار القائد (الولي الفقيه) يصرون على هذه الصلاحية (الحق) ويعتقدون من خلال إيمانهم المطلق بالمبادئ والمثل العليا أن الولي الفقيه يجب أن لا يكون مقيداً بدستور هو أعلى من القانون وفي كل وقت تقتضي فيه المصلحة يستطيع اتخاذ القرارات والإجراءات العملية وإن «ما جاء في الدستور هو بالقدر الكافي الذي يجعل الولي الفقيه (قائد الثورة) يتربع على رأس الحكم ويهيمن على السلطات الثلاث، ويجعل المادة 57 تتحكم بالمادة 110، ويرتقي بصلاحيات القيادة إلى أعلى مستوياتها»[1]. وبعبارة أخرى إن ما جاء في المادة 110 باعتباره مسؤوليات وصلاحيات للقيادة هو بمثابة مهام إجبارية للقيادة لا يمكن التنازل عنها أو تركها، أما المهام الطوعية والانتقائية فيمكن التقيد بها[2].

إذا قبلنا بوجهة النظر هذه فإنه ستكون هناك إمكانية لحل المجلس من قبل القيادة، ولكن كما أشار بعض أعضاء مجلس إعادة صياغة الدستور فإن حل البرلمان من قبل القيادة لن تكون له انعكاسات ايجابية على المجتمع والجماهير الشعبية. وهذا يعني الاشتباك والاصطدام مع النواب الذين هم أنفسهم أهل القانون والتشريع، وبالتالي تثار ضجة حول وجود خرق للدستور[3].

ثالثاً ـ النظريات المطروحة حول حل البرلمان: يبدو أن مسألة حل

(1) محمد شفيعي، فصلية الحكومة الإسلامية - مكانة ولاية الفقيه في القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية، السنة الرابعة، 1999، العدد 3، ص 71.

(2) نفس المصدر.

(3) المحضر المفصل لمناقشات مجلس إعادة صياغة الدستور 1989، ج 2، ص 690 الجلسة 18.

البرلمان هي مسألة منطقية ومعقولة في كثير من النظم الحقوقية وذلك لأن السلطة التشريعية قادرة على خلق مجموعة من العقبات التي قد تؤدي إلى إيجاد خلل في مؤسسات البلاد، ولذلك أقرت دساتير العديد من الدول بمسألة حل البرلمان عن طريق السلطة التنفيذية، ولكن كيفية التطبيق والأسلوب الواجب اتباعه في ذلك كانت مثار جدل واختلاف في وجهات النظر بين رجال القانون والسياسة.

يعتقد البعض أن إعطاء صلاحية حل البرلمان للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) التي هي في مستوى واحد مع السلطة التشريعية سيكون نوعاً من التوجه والسير نحو الديكتاتورية أما البعض الآخر فيعتقدون بضرورة هذه الصلاحية بالنسبة للسلطة التنفيذية ويعتبرون التخوف من الاستبداد والديكتاتورية أمر غير واقعي ويستدلون على ذلك بما يلي:

1 ـ لا تستطيع السلطة التنفيذية (بالإضافة إلى رئيس الجمهورية) حل البرلمان بدون سبب مقنع لأن ذلك يؤدي إلى تحريض الرأي العام ضد السلطة التنفيذية وكذلك تأليب السلطة التشريعية ضد السلطة التنفيذية.

2 ـ إن عدم الإشارة الصريحة إلى مسألة حل البرلمان في الدستور سيؤدي إلى إحباط ويأس السلطة التنفيذية، وذلك لأنه إذا ما اتخذت السلطة التشريعية مواقفاً تتعارض وتتنافى مع المصالح العامة فإنه لن يكون أمام السلطة التنفيذية أي مجال أو طريق للهرب من التبعات والعواقب التي تسببت بها السلطة التشريعية.

3 ـ نستنتج من هذا كله أن حل البرلمان أو المجلس هو أمر غير مستحيل، كما أن هذا الأمر يحدث في كثير من الدول الديمقراطية بشكل طبيعي، لذلك فإنه بإمكان مشرعينا إدراج هذه المسألة في الدستور بمهارة ودقة متناهية.

وحول هذا الموضوع يقول أحد أساتذة القانون الدستوري: «بأنه نظراً إلى وجود بعض الصعوبات والمشكلات فإنه من الواجب والضروري أن تقوم السلطة التنفيذية ضمن ترتيبات معينة بحل السلطة التشريعية وتسمح بإجراء انتخابات جديدة ووضعها موضع التنفيذ»[1]. أثناء إعادة النظر في الدستور، وبسبب معارضة أغلبية الأعضاء، لم يتم ذكر مسألة حل المجلس في الدستور الجديد حيث إنهم كانوا يعتقدون أن وضع القائد في وجه المجلس الذي يمثل الشعب هو أمر غير صحيح، ولكن يظهر أن عدم ذكر الحل هو أمر غير صحيح أيضاً. وإذا ما قبلنا بمسألة حل المجلس عن طريق القائد، أي وضع القيادة في وجه المجلس (الممثل الحقيقي للشعب) فإننا يجب أن نقبل بوجهة النظر هذه بالنسبة لمسألة عزل رئيس الجمهورية، حيث يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة ويمكن أن تكون القاعدة الجماهيرية له أكثر من المجلس نفسه. ولذلك فقد جاء في الدستور حول عزل رئيس الجمهورية ما يلي: يتم عزل رئيس الجمهورية من قبل القائد بعد الأخذ بعين الاعتبار المصالح العليا للبلاد في حالتين اثنتين، إما بناءً على حكم صادر من قبل المحكمة العليا للبلاد أو استناداً إلى رأي مجلس الشورى الإسلامي والقاضيين بعدم كفاءته ومقدرته، وفيما يتعلق بالمجلس يمكن القول أيضاً إن القيادة تقدم على هكذا عمل بالتشاور مع مجلس تشخيص مصلحة النظام أو عن طريق الاستفتاء أو طرق قانونية أخرى.

وجدير بالذكر أيضاً أن هذه الطرق يجب أن تكون محكمة ومدروسة حتى لا تضطر إلى حل المجلس لأتفه الأسباب.

---

(1) د. جعفر بوشهري، نفس المرجع، ص 99


مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی

القسم الثالث

صلاحيات مجلس الشورى الإسلامي

مقدمة: تشير التجربة التاريخية في الدول ذات المجالس التشريعية إلى عدم وجود هذه المجالس في مرحلة البدايات بل إنه كان يتم انتخاب أعضاء المجلس من بين طبقات الشعب المختلفة عن طريق الحكومة وليس الشعب. وفيما بعد تم استكمال هذا المجلس الاستشاري وأخذ إلى حد ما طابعاً ديمقراطياً. تاريخياً كانت المهمة الأساسية للمجلس الاستشاري هي تبادل وجهات النظر والآراء حول الوضع المالي وتجميع الجيش والمتطوعين، حيث إن الحكومة كانت تتشاور مع المجلس في هذا الخصوص. وبشكل عام كانت الحكومات تعتقد أن الموافقة المسبقة لنواب الشعب والتفاهم معهم في الأوقات الحرجة، وذلك من أجل تذليل الصعاب المتعلقة بدفع الضرائب والتجنيد، هو أمر ضروري. ومع استمرار هذه المسيرة التاريخية والتطورات الحاصلة أصبح النواب يعتبرون أن من حقهم الرقابة على فرض الضرائب وتوزيعها والدخل العام والنفقات العامة. وبالتدريج انتقل هذا الحق إلى الإشراف على عمل الحكومة أيضاً، وبالتالي نضجت المسؤولية السياسية، أية مساءلة واستجواب الوزراء في الأنظمة البرلمانية والديمقراطية باعتبارها إحدى الوسائل لممارسة حق الرقابة والإشراف على عمل الحكومة، وهذا ما قاد إلى تكريس سلطة المجلس التشريعي في مسألة التشريع.

تظهر التجارب التاريخية للدول الديمقراطية أن رواد الديمقراطية تمكنوا بعد اجتياز مرحلة طويلة وعصيبة من تغيير المجالس الأرستقراطية الأولى تغييراً شكلياً وجوهرياً لتفتح الطريق بذلك أمام تشكيل مجالس وطنية وشعبية. واليوم تشتمل وظائف ومهام المجلس على وضع القوانين في البلاد، بالإضافة إلى إقرار الموازنة العامة والقوانين الضريبية، والإشراف على عمل السلطة التنفيذية وبعض المسائل الأخرى الحساسة. سنتناول البحث في مهام وصلاحيات السلطة التشريعية.

المبحث الأول
التشريع

الفقرة الأولى: القوانين:

القوانين هي القواعد العامة المنظمة للدولة والسلطات والعلاقات بينها وبين الأفراد من جهة وبين الأفراد فيما بينهم: تعتبر القوانين وسائل وآليات يتم من خلالها إعطاء الشرعية للتنظيمات والمؤسسات الحكومية وتثبيتها. وتقوم برسم حدود المسؤوليات والعلاقة بينها وتهتم من جهة أخرى بتحديد حقوق وواجبات المواطنين تجاه بعضهم البعض وتجاه المؤسسات الحكومية، حيث إن جميع العلاقات الاجتماعية والفردية في المجتمع الإنساني يجب أن تقوم على أسس القوانين والمقررات ووفقاً لضوابط محددة. كما يتولى القانون حماية الحريات العامة للأفراد ويقف في وجه انتهاكها والتطاول عليها. القوانين يجب أن تكون بعيدة قدر الإمكان عن الإبهام والتعقيد، وأن تقوم بتعيين حدود العلاقات الاجتماعية بشكل دقيق وواضح حتى لا يقع الأفراد والأجهزة الحكومية في دوامة وتعقيدات القوانين: كما يجب أن تصدر على شكل قوائم

مكتوبة حتى يكون الوصول إليها أمراً سهلاً وميسراً للجميع. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف إضافةً إلى التعرف على الحاجات الاجتماعية وتحديدها كان لابد من سن القوانين الخاصة بذلك مستفيدين في الوقت نفسه من كوادر متخصصة، قادرة ولديها إطلاع كاف حول القضايا والمسائل القانونية والحقوقية، كما أنها تملك الخبرة التي تؤهلها لتلبية هذه الحاجات. إن الخطوة الأولى التي يجب اتخاذها للولوج في هذا البحث هي شرح وتوضيح النقاط والركائز الأساسية لمفهوم القانون والتشريع، وذلك حتى لا نواجه بعض الصعوبات التي يمكن أن تنجم عن وجود تشابهات في اللفظ والمعنى، وتحدد بشكل دقيق الإطار العام للموضوع المراد بحثه.

ومن جهة أخرى فإن التشريع يجب أن يصدر عن جهة واحدة بعينها، وذلك حتى لا يكون هناك تشريعات متناقضة ومتعارضة.

ولتوضيح القضية أكثر، وحتى نتمكن من متابعة البحث بشكل أفضل فإنه لابد من الإشارة إلى التعاريف والمعاني المختلفة للقانون من وجهة نظر المختصين وأصحاب الرأي.

أولاً ـ تعريفات ومعاني القانون: القانون عبارة عن كلمة استخدمت في عدة معاني مثل منهج، عرف، قاعدة، نظام «وهذه الكلمة يونانية الأصل تم تعريبها ومنها انتقلت إلى الفارسية»[1]. واستناداً إلى رأي البعض الآخر من الباحثين «فإن القانون كلمة لاتينية»[2]. بالإضافة إلى

(1) د. سيد جلال الدين مدني، القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، المجلد الأول، ص 122، الطبعة الثانية 1986، منشورات روشن.

(2) د. محمد جعفر جعفري لنگرودي، ترمنولوجي حقوق، الطبعة الرابعة، مكتبة گنج دانش، سنة 1989، ص 517.

المعاني السابقة فإن القانون اسم كتاب معروف لابن سينا في الطب، وهو اسم لإحدى الآلات الموسيقية التي اخترعها الفارابي أيضاً. وفي اللغة العربية تستخدم كلمة قانون بمعنى القياس والمقياس. وقد عرفها الفارابي في كتابه أحياء العلوم على الشكل التالي: القانون آلة تستخدم للحيلولة دون وقوع أي خطأ حسي مثلها مثل الفرجار، المسطرة والموازين، وكذلك تطلق كلمة قوانين على العمليات الحسابية وعلم الفلك[1]. والقانون بشكل عام يستخدم كما في العلوم من أجل إثبات طبيعة العلاقة بين الأشياء. وفي علم المنطق يقال عن القضية التي تحتوي على مواضيع ومصاديق جزئية كثيرة قانون[2].

في المفهوم الإسلامي يمكن التعبير عن القانون بكلمة سنة (عرف) والتي جمعها سنن «السنن السائدة بين البشر وخلق الله»[3] أو «العلاقة والسنة التي تسير على أساسها الحياة البشرية»[4] وتتميز هذه القوانين والسنن السائدة والمسيطرة على الكون والمجتمعات البشرية بأنها ثابتة ولا تتغير. وفي الكتب الفقهية نلاحظ بعض الاصطلاحات والكلمات التي تعطي نفس معنى ومفهوم القانون مثل «الحكم الشرعي وجمعه أحكام»، [5] وكذلك «كلمة الشرع والشريعة والتي تجمع بكلمة شرائع»[6].

---

(1) عثمان أمين، تصحيح إحصاء العلم، ص 46، الطبعة الثانية.

(2) محمد جعفر جعفري لنگرودي، ترمينولوجي، ص 517، الطبعة الرابعة.

(3) محمد تقي مدرسي، التشريع في الإسلام، ص 655، الطبعة الأولى، 1997، مطبعة ديبا.

(4) مرتضى مطهري، المجتمع والتاريخ، ص 29، منشورات صدرا.

(5) محمصاني صبحي، فلسفة التشريع في الإسلام، ترجمة إسماعيل گلستاني، ص 84، الطبعة الثانية 1979، مكتبة سبهر.

(6) د ـ محمد جعفر جعفري لنگرودي، مقدمة علم الحقوق، ص 26، الطبعة الثانية، 1981، منشورات حقوق گنج دانش.

الموضوع الآخر الذي سنتناوله في البحث الخاص بتعريف القانون هو دراسة كلمة حقوق في الاصطلاح الحقوقي. ففي المفهوم الحقوقي تستخدم كلمة القانون موازية لكلمة عرف. والمقصود من العرف هنا هو الأعمال والسلوك والضوابط التي يلتزم بها أفراد المجتمع مراداً وتكراراً وتكون ناتجة عن الاجتماع بين الأفراد الذين يقدمون بشكل عفوي على وضع هكذا قوانين وضوابط. «تستخدم كلمة قانون بالتوازي مع كلمة عرف والمقصود هنا جميع القرارات التي صدرت عن المراجع المختصة (الفقهاء). فللقانون مفهوم خاص يختلف عن قرارات السلطة التنفيذية ولا يجوز استخدام إحداها مكان الأخرى»[1]. وفي مقابل العرف هناك مصطلح القانون الذي «يطلق على جميع الأوامر والقرارات التي تصدر عن المؤسسات والجهات المختصة ويكون لها ضمانة تنفيذية. وبهذا الشكل يكون المفهوم العام للقانون قد حظي باهتمام كبير، بحيث إنه اشتمل على الدستور، القوانين الصادرة عن المجلس، المراسيم الجمهورية، القوانين المصادق عليها من قبل مجلس الوزراء، القوانين واللوائح الوزارية والأنظمة والمقررات الصادرة عن المجالس والإتحادات المحلية والهيئات المختصة. أما المعنى الخاص لمفهوم القانون فهو مجموعة القواعد الكلية والجزئية التي تصدر عن المراجع المختصة ويتم إقرارها من قبل البرلمان ويصدرها المسؤول المختص»[2].

وهناك آراء ووجهات نظر أخرى لمجموعة من المهتمين والباحثين الحقوقيين سنأتي على ذكرها الآن.

---

(1) الهيئة العامة للإدارة والتشغيل، تقرير خاص عن سير عمل المجلس الأعلى للإدارة، ص 11.

(2) د ـ محمد جعفر جعفري لنگرودي، ترمينولوجي حقوق، المصدر السابق ص 517.

ألف: وجهة نظر بعض المفكرين وأصحاب الرأي فيما يتعلق بالقانون: إن القرارات متقلبة وقد وضعت في ظروف خاصة من قبل الجهات المختصة وأوجدت في المجتمع مجموعة من الحقوق والواجبات، فإذا كانت الجهة الواضعة والمشرعة للقرارات هي السلطة التشريعية فإنه يطلق عليها اسم قانون (المادة 71) وفي حال أقرت هذه القرارات من قبل السلطة التنفيذية فإنها تسمى لائحة (اللوائح التنظيمية) (المواد 126 و138)[1]. القانون بالمعنى العام للكلمة هو عبارة عن مجموعة القواعد الملزمة والمصادق عليها من قبل السلطات المختصة[2]. الفرق الأساسي بين الدستور (القانون الأساسي) والقانون العادي يكمن في الجهة المقرة لهما[3].

القوانين العادية هي الأعمال التشريعية التي تصادق عليها السلطة التشريعية[4]. القانون بمعناه الخاص هو عبارة عن «كل قاعدة أو أمر أو إجراء يتم إقراره من قبل سلطة معينة وفقاً لمراسيم وأعراف خاصة بشرط أن يكون لهذه السلطة حق التشريع أثناء وضع هذه القاعدة أو الأمر»[5].

للقانون بمفهومه الخاص معناً تقنياً وخاصاً وفي الأنظمة الديمقراطية نرى أنه يتجلى بقرارات وتشريعات البرلمان[6].

---

(1) د ـ سيد محمد هاشمي، الإدارة السياسية من رسم السياسية إلى التطبيق، المصدر السابق ص 35.

(2) رضا علومي، مقدمة الحقوق، المصدر السابق ص 2 ـ 1.

(3) شيرين عبادي، الحقوق الأدبية والفنية، المصدر السابق ص 24.

(4) د. كريم سنجابي، القانون الإداري في إيران، طباعة كلية الحقوق،جامعه طهران 1970. ص 261.

(5) د. عبد الحميد أبو الحمد، الحقوق الإدارية، مؤسسة للإدارة الإيرانية، ص 62.

(6) رضا علومي، مقدمة الحقوق، ص 2.

القانون قاعدة عامة مدونة تمت المصادقة عليها بشكل منظم من قبل السلطة والجهة المختصة. واستناداً إلى هذا التعريف نستنتج أن القانون أولاً: قاعدة عامة، ثانياً: ملزم وواجب التنفيذ، ثالثاً: مكتوب ومدون.

القانون بمفهومه العام، هو مجموعة القرارات الواجب تنفيذها والتي تتمتع بضمانة تنفيذية في الزمان والمكان المحددين. بناء على ما سبق نرى أن تعريف القانون لا يقتصر فقط على القرارات والتشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية، بل إنه يتعدى ذلك ليشمل جميع القرارات الأخرى التي تصدر عن السلطات المختصة سواء أكانت السلطة التشريعية أم التنفيذية ولهم الحق في وضعها قيد التنفيذ[1].

الواضح من التعاريف السابقة والذي اعتبره الجميع على نحو ما شرطاً أساسياً هو ضرورة توفر شرط الخبرة والكفاءة أثناء وضع القوانين والتشريعات. لذا فإن الإقدام على وضع القوانين وفرض تنفيذها من دون توفر هذا الشرط يجعل القوانين الموضوعة فاقدة لقيمتها القانونية وغير سارية المفعول، وعلى هذا الأساس فإنه إذا لم تتم الإشارة إلى شرط الكفاءة (الصلاحية) في التشريع فإن التعاريف التي تم استعراضها ليست شاملة أو معبرة عن المضمون الحقيقي للقانون.

ب ـ وهناك تعاريف أخرى للقانون يمكن الإشارة إليها كالتالي:

1) ـ يمكن أن يكون القانون عبارة عن مجموعة من القواعد المشرفة على السلوك والذي يوصف في كل نظام سياسي بأنه يتمتع بقيمة وشخصية اعتبارية.

---

(1) عبد الحميد أبو الحمد، مبادئ علم السياسة، علم الاجتماع السياسي، المجلد الأول، ص 535.

2) ـ القانون يمكن أن يكون بعيداً عن ممارسة سلطة قانونية فردية تدعي أن لها دوراً ريادياً في تأسيس النظام السياسي.

بشكل عام لمصطلح القانون من وجهة نظر رجال القانون والحقوقيين مفهومين أحدهما عام والآخر خاص. فالقانون بمفهومه العام هو أي أمر أو حكم عام وشامل يصدر عن السلطات والمؤسسات المعتبرة أو المختصة ويكون لديه ضمانة تنفيذية. أما القانون بمفهومه الخاص فيطلق على جميع القرارات والأحكام الصادرة عن السلطة التشريعية في البلاد[1].

من مجموعة التعاريف والمعاني المختلفة للقانون يمكن فهم واستخلاص ما يلي: إن القانون عبارة عن قاعدة ونظام، ويمكن تقسيمه في إطار تصنيف ما إلى قوانين وضعية واعتبارية.

أ) القوانين غير الوضعية والتي نذكر من بينها العرف والسنن، ويشمل هذا النوع من القوانين ما يلي:

1) ـ القوانين السائدة بين البشر وفي النظام الكوني والتي توجد علاقة ثابتة ودائمة بين أجزائها المختلفة. هذه القوانين تكون هدفاً للعلوم التجريبية كالفيزياء، الكيمياء وعلم الأحياء.

2) ـ القوانين والقواعد السائدة بين المجتمعات البشرية والتي تظهر وتبين مستوى نمو وتطور وانحطاط تلك المجتمعات. هذه القوانين والقضايا تدخل في دائرة اهتمام علم الاجتماع وجميع العلوم الإنسانية.

---

(1) د ـ منوجهر مؤتمني طباطبائي، الحريات العامة وحقوق الإنسان، منشورات جامعة طهران، سنة 1983 صفحة 196.

ب) ـ القوانين الاعتبارية: وهي القوانين التي توضع من قبل الله أو فيما يتعلق بالقضايا الفردية والعلاقات الاجتماعية وتشمل:

1) ـ القوانين الإلهية التي شرعها الله من أجل الإنسان وتم إيصالها له عن طريق الأنبياء والرسل.

2) القوانين والقرارات (التشريعات) الحكومية التي يتم إقرارها من قبل المؤسسات الدستورية أو تلك التي يتم العمل على ضمان تنفيذها، والتي تندرج في إطار المفاهيم الثلاثة التالية:

أولاً: مفهوم عام يشمل الدستور، القوانين المصادق عليها من قبل البرلمان ونتائج الاستفتاء، المراسيم الصادرة عن رئيس البلاد (المراسيم الجمهورية)، اللوائح والتشريعات الصادرة عن الحكومة والمجالس المحلية وحتى المنشورات والتعليمات.

ثانياً: مفهوم خاص ويطلق على كافة القرارات والأحكام الصادرة عن السلطة التشريعية سواء أكانت عامة وشاملة أم أنها تعني بالمسائل والقضايا التفصيلية (الجزئية).

ثالثاً: مفهوم أكثر تخصصاً ويطلق على أي نوع من القرارات والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية بشرط أن تكون ذات طابع شمولي.

على أية حال ليس للقانون في كافة المجتمعات وضع ثابت ومتكافئ. ففي المجتمعات التي تؤمن بالميتافيزيقيا (ما وراء الطبيعة) نرى أنهم يأخذون بالقوانين التي سخرها الله من أجل سعادة البشر. وفي حال عدم الالتزام بتنفيذ وتطبيق هذه القوانين فإن المخالفين سيعاقبون من قبل الله. وهذه العقوبات تشمل بالإضافة إلى العقوبات الدنيوية التي تفرضها

السلطة الحاكمة العقوبات الأخروية التي تطال المخالف حتى بعد وفاته. الشيخ الرئيس أبو علي بن سينا يؤكد على الطابع الإلهي للحكومة حيث يعتقد أن المشرع ـ يجب أن يبعث من قبل الله، فباعتقاد ابن سينا يجب أن لا يترك أمر التشريع لرغبة الشعب، وذلك لأن أي شخص يعتبر أن كل ما هو في صالحه هو عدل وإنصاف وكل ما هو ضد مصالحه ويؤدي إلى ضرره هو ظلم وإجحاف. ومن جهة أخرى فإنه من الضروري أن يكون المشرع إنساناً وشخصاً يستطيع مواجهة الشعب والتعامل معه ويقوم بدعوة الناس إلى احترام القوانين وتطبيقها، وأن الله يبعث بهذا الشخص حتى يتمكن من وضع القوانين لأبناء جنسه وبدوره يقوم الرسول بإذن ربه وبمساعدة الوحي بتبليغ القوانين وتقديمها إلى البشر.

ثانياً ـ من هو المشرع: إن التركيز على بعض التعاريف الخاصة بالقانون أدى إلى بروز سيل من الأخطاء حيث إنهم اعتبروا بأن القانون يتساوى لزوماً مع ما ينتج عن التشريع أو المؤسسة التشريعية. بأن الهدف من تشكيل هذه المؤسسة يكفي للمبادرة لاتخاذ أي قرار. وعلى هذا الأساس فبما أن القانون هو ذلك الشيء الذي تضعه المؤسسة التشريعية فإنه لا يتم الانتباه إلى مضمونة بل يكفيه ما هو عليه وذلك حتى تصدر القرارات الخاصة بإلزامية التنفيذ (أمر التنفيذ)، وإذا ما صدرت هذه القرارات الملزمة عن مجلس الوزراء فإنه يطلق عليها اسم إجراءات أو لوائح حكومية، وإذا ما صدرت عن المجلس التشريعي فتسمى قانون. إذا القانون هو من صلاحيات واختصاص المجلس التشريعي والإجراءات (النظام الداخلي) واللوائح من اختصاص مجلس الوزراء. إن كل ما يقره «المشرع» هو «قانون» نافذ، وأن المعيار والمقياس الوحيد للبرهنة على صحته هو المشرع ذاته.

إن للقانون من حيث المبدأ طابعاً علمياً ومنطقياً وأنه لا يمارس الرقابة على شخص معين، ويشمل جميع الأفراد الخاضعين لقراراته، إلا أنه مع ذلك كله فإنه يحق للمشرع استثناء أن يقوم بوضع قانون خاص من أجل شخص معين يكون له وضع استثنائي كقانون تنظيم الرواتب وتقديم الإعانة لورثة أحد الأشخاص، أو استقدام الخبراء الأجانب، أو إعطاء الإمتيازات للشركات المحلية والأجنبية، أو المصادقة على المعاهدات والبروتوكولات والاتفاقيات الدولية التي تعقد مع الدول الأجنبية.

الفقرة الثانية: إقرار القوانين من قبل مجلس الشورى الإسلامي استناداً إلى الدستور.

مع الأخذ بعين الاعتبار آراء ووجهات نظر أصحاب الرأي والمفكرين الإسلاميين، وخاصة الشيعة منهم، فإننا ندرك مباشرةً أن التشريع في الإسلام هو من اختصاص الله عز وجل وأن سلطته التشريعية تمارس وتطبق بالترتيب عن طريق الوحي، ومن ثم عن طريق النبي الأكرم ﷺ ومن ثم بواسطة الأئمة المعصومين «عليهم السلام»، مهمة خليفة الإمام المعصوم أثناء غيبته، والتي يعبر عنها بالتشريع، ليست إلا استنباط للأحكام ولم تكن مهمة علماء الدين التشريع وسن القوانين بل أنه كان عليهم إنجاز مهمتين اثنتين فيما يتعلق بقضية التشريع وهما:

1) ـ تفسير الأحكام الشرعية أي توضيح ما جاء في القرآن والسنة عن طريق شخص معين وخاصة الأمور الدينية منها كفرض الصلاة ووجوب أداء الخمس و...

2) ـ الاجتهاد في المسائل التي لم يأتي بها نص شرعي محدد.

مهمة الاجتهاد واستنتاج الأحكام تتم فقط من خلال اجتهاد الفقهاء وفي إطار الأحكام الإسلامية العامة. والتي من البديهي أنه لا يوجد مبرر لها سوى الرغبة في تغيير الأحكام السابقة والظرف والحالة الاجتماعية السائدة. بالإضافة إلى ذلك فإننا نواجه في الاصطلاحات الإسلامية كلمة سنة (عرف) وجمعها سنن (أعراف) والتي يمكن وصفها بالقانون «الأعراف والسنن المهيمنة على الكون والمجتمع البشري»[1] وكذلك «السنة التي تسير على أساسها الحياة والمجتمعات البشرية»[2]. وفي الكتب الفقهية نلاحظ بعض الاصطلاحات والكلمات التي تعطي نفس معنى ومفهوم القانون مثل «الحكم الشرعي وجمعه أحكام»[3] أو «كلمة الشرع والشريعة والتي تجمع بكلمة شرائع»[4].

لا يوجد هناك أدنى شك بأن النظام الحقوقي في الإسلام يتمتع بمنزلة ومكانة مختلفة، وفي الحقوق الإسلامية هناك بالإضافة إلى الأحكام البسيطة والجزئية قسم خاص بالمبادئ والأحكام الأساسية ورد في الكتاب والسنة يجب العودة إليه من أجل تلبية الحاجات الحقوقية وكذلك استنتاج واستنباط أحكام أخرى منها. هذه المبادئ والأحكام تشمل المبادئ والأحكام الأولية وكذلك الثانوية. أما ظروف وشروط الزمان والمكان في الحياة العصرية فتكون بشكل لا تسمح فيه للفرد

---

(1) محمد تقي مدرس، التشريع في الإسلام، ص 655، الطبعة الأولى 1997، مطبعة دينا.

(2) مرتضى مطهري، المجتمع والتاريخ، ص 29، منشورات صدرا.

(3) صبحي محمصاني، فلسفة التشريع في الإسلام، ترجمة إسماعيل گلستاني، ص 14، الطبعة الثانية، 1980، مكتبة سبهر.

(4) محمد جعفر جعفري لنگرودي، مقدمة عامة حول علم الحقوق، ص 26، الطبعة الثانية 1991، منشورات حقوق گنج دانش.

بالاقتناع والأخذ بمجموعة من الأحكام والمبادئ الأساسية وربما لا تلبي هذه المبادئ والأحكام الأساسية حاجات ومتطلبات الزمن الحالي أو تتناسب وتتلاءم معه، لذلك لابد من التشريع حتى يتمكن من انتخاب مجموعة من هذه الأحكام والقواعد وذلك بناءً على الحالات الخاصة وعلى أساس فهمه وإدراكه للمنافع والمضار في المجتمع وانسجاماً مع شروط الزمان والمكان ومن ثم تقديمها على شكل قانون. ولهذا السبب نرى أنه قد تم في مقدمة الدستور استعراض وتوضيح ما يلي «الدستور يجب أن يكون أساساً وطريقاً لترسيخ أسس ومرتكزات الحكومة الإسلامية ومروجاً لنظام حكومي جديد يتصدى للآثار السلبية والدمار الذي خلفه النظام الطاغوتي السابق». يقول أحد أساتذة الحقوق الإسلامية حول هذا الموضوع: «التشريع يجب أن يأخذ شكله استناداً إلى المصالح الاجتماعية»[1] وعلى هذا الأساس فإن الوظيفة الرئيسية للسلطة التشريعية في ظل الحكومة الإسلامية تتمثل في تحديد الموضوعات واختيار الأحكام الضرورية والاضطرارية وكافة الأحكام الثانوية.

نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية والدستور الذي قام على أساسه هو عبارة عن جهد متواصل من أجل تنسيق وانسجام سيادة القوانين الإلهية أو السيادة الوطنية والشعبية مع الحاجات الثقافية، الاجتماعية، السياسية والاقتصادية للمجتمع بشكلٍ شامل وموسع ويتلاءم مع شروط الزمان والمكان المختلفة، والتي مبدئياً لا يمكن تحديدها مسبقاً بشكل دقيق ومحدد. لذا فإن سن القوانين وفقاً للحاجة يعود إلى تقدير الجهات المسؤولة عن المجتمع.

---

(1) عباس علي عميد زنجاني، نوطة درسية بعنوان مبادئ القانون العام في الإسلام، ص 5 و 109، ماجستير في القانون العام 1995.

ومن جهة أخرى فإن سيادة القانون تقتضي أن تكون جميع قضايا وأمور المجتمع قائمة على أساس القوانين العامة والشاملة والتي يتمتع من خلالها جميع أفراد المجتمع بنفس الحقوق والواجبات وكذلك تتم متابعة وتنفيذ الملفات الحكومية والرسمية من خلال الطرق القانونية وذلك حتى يتم توفير الأمان والطمأنينة للمواطنين وكذلك الحيلولة دون تكريس الديكتاتورية أو حصول تجاوزات[1].

أولاً: من هو مركز الثقل الرئيسي للتشريع: يقع مركز الثقل الرئيسي للتشريع وفرض وجوب تنفيذه على كامل المرجع المختص بسن ووضع القوانين العادية. وعلى الرغم من الأهمية الخاصة للدستور، الاستفتاء، والقوانين الاستثنائية إلا أن الروتين والبروتوكول الخاص بكل منها يزيد من الأعباء الملقاة على عاتق المشرع العادي، وذلك من خلال لعب دور محوري في فرض تنفيذها والالتزام بها. لذلك فإن لعب الدور المركزي في فرض الالتزام بالقانون داخل المجتمعات الوطنية يجب أن يكون من نصيب مؤسسة أو هيئة لا تكون مكبلة بقيود كالبروتوكولات الخاصة أو تعقيدات إعادة صياغة الدستور أو عدم كفاءة الاستفتاء أو الاستطلاع وغير ذلك من القيود والبروتوكولات الأخرى، بل يجب أن تتمتع بحيز وهامش واسع من الحقوق والواجبات وكثير من المرونة والبروتوكولات غير المعقدة والمقصود هنا هو تلك المؤسسة التي عرفت في القرون القليلة الماضية بالمجلس أو المجالس التشريعية.

دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية يعتبر هذا المجلس مؤهلاً وأهلاً للتشريع من جميع النواحي. يستطيع هذا المجلس وضع وسن

---

(1) د. سيد محمد هاشمي، مرجع سابق، ص 103.

القوانين الخاصة بجميع القضايا وذلك في الإطار الذي حدده الدستور، أي أن لمجلس الشورى الإسلامي حقاً استئثارياً وحصرياً في وضع وإقرار القوانين باستثناء المسائل (التي سنتناول بحثها فيما بعد).

وفي الأنظمة البرلمانية والديمقراطيات غير المباشرة يعد البرلمان العنصر الأهم والركن الأساسي في فرض الإرادة العامة وذلك من خلال القوانين والقرارات[1].

ففي الولايات المتحدة الأمريكية تم إعطاء جميع الصلاحيات التشريعية بموجب المادة الأولى من الدستور إلى الكونجرس الأمريكي[2]. أما في فرنسا فقد فرع دستور 1958 صلاحية التشريع بين البرلمان والحكومة حيث حدد حصراً القرار التي يحق للبرلمان التشريع بها.

تنص المادة 71 من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية على ما يلي: يستطيع مجلس الشورى الإسلامي سن وتشريع القوانين المتعلقة بجميع القضايا. وذلك في الإطار الذي حدده الدستور. وتنص المادة 72 على أنه لا يحق لمجلس الشورى الإسلامي إقرار القوانين التي تتعارض وتتنافى مع أحكام الدين الإسلامي والمذهب الرسمي للبلاد أو مع الدستور.

جاء في المادة 74: تحال مشاريع القوانين إلى المجلس بعد إقرارها من قبل مجلس الوزراء، كما أنه يمكن طرح اقتراحات القوانين المقدمة من قبل خمسة عشر عضواً من النواب في مجلس الشورى

---

(1) د. أبو الفضل قاضي، ضروريات القانون الدستور، ص 312 و 213.

(2) The constitution of the U.S.A Article I. Section I.

الإسلامي. وتنص المادة الرابعة من الدستور على ضرورة أن تنسجم جميع القوانين والأحكام المدنية والجزائية مع المعايير الإسلامية. وهذا المبدأ ينسحب على جميع وكافة مواد الدستور والقوانين والأحكام الأخرى. والبت في هذا الأمر هو من اختصاص الفقهاء (رجال الدين) من مجلس صيانة الدستور.

ثانياً: الجهة الوحيدة لوضع وسن القوانين: في الحقيقة وطبقاً لمبدأ فصل السلطات المؤكد في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية فإن مجلس الشورى الإسلامي هو الجهة الوحيدة المخولة بوضع وسن القوانين، ولا تستحوذ أية جهة أو مؤسسة أخرى على هذا الحق.

وبعد أن ينص في مادته السابعة والخمسون على السلطات الثلاث واستقلالها، فإنه يشير إلى أن ممارسة السلطة التشريعية في كثير من القضايا تكون من اختصاص مجلس الشورى الإسلامي[1]. أما المسائل الحساسة فيتم عرضها على الاستفتاء[2].

إن صلاحية وقوة السلطة التشريعية تنبع من الدستور وتكون مقيدة بقيود محددة وقد تم تحديد قانون خاص لممارسة هذه السلطة، ولذلك يمكن تسمية تلك المجموعة من الأحكام بالقوانين والتي تقرها السلطة التشريعية استنادا إلى الشروط المنصوص عليها في الدستور[3].

يقوم الدستور بتقديم السلطة التشريعية على أنها أحدى السلطات الحاكمة في البلاد، ويؤكد بالتالي على استقلاليتها كما يعلن في مادته

(1) المادة 58 من الدستور.

(2) المادة 59.

(3) د. ناصر كاتوزيان، مقارنة تطابق القوانين العادية مع الدستور (2). ص 19.

الثامنة والخمسين بكل صراحة بأن سن ووضع القانون لا يتم إلا عن طريق مجلس الشورى الإسلامي.

النقطة الهامة الأخرى التي يجب أخذها بعين الاعتبار هي أن صلاحية مجلس الشورى الإسلامي في إقرار القوانين صلاحية حصرية ولا يستطيع تفويض هذا الحق إلى أي جهة أخرى. وعلى هذا الأساس فإن المجلس لا يستطيع تفويض صلاحية التشريع إلى أي شخص أو جهة معينة[1]. ومع هذا كله فقد تقتضي بعض الحاجات الضرورية والمصالح العامة في الأوقات الصعبة المصادقة على القانون قبل موعدها وذلك حتى لا تتعرض مصالح المجتمع وأمن البلاد للخطر. وبناءً علىّ ذلك فإن المجلس يستطيع في الحالات الطارئة تفويض حق وضع بعض القوانين (التشريع) آخذاً بعين الاعتبار المادة 72 من الدستور، وفي المباحث التالية سنتناول دراسة الطريقة التي يتم فيها هذا التفويض.

الفقرة الثالثة: دور وصلاحيات المجلس في تشريع القانون

السؤال الأول الذي يتبادر للذهن حول هذا الموضوع هو: هل للمجلس أو بعبارة أخرى للسلطة التشريعية سلطة مطلقة في وضع القوانين أم أنها سلطة نسبية أو أنها تفتقر لهذه السلطة؟ هل تستطيع السلطة التشريعية التدخل في أي قضية لوضع القانون؟ أم أنه هناك حدوداً لذلك ولا تستطيع الذهاب أبعد من الحدود التي رسمت لها؟ هل تمتلك السلطة التشريعية صلاحيات تفويض حق إقرار القانون إلى جهة أخرى؟ هل توجد سلطات أخرى تتساوى أو تمتلك سلطة أعلى من السلطة التشريعية؟

---

(1) المادة 58 من الدستور.

ومن حيث المبدأ فقد كانت فلسفة وجود مبدأ فصل السلطات وتقسيمها إلى ثلاثة أقسام تشريعية تنفيذية وقضائية تنبع من التقسيم العادل لبنية السلطة على أساس الدستور، ومن الواضح أن السلطة التشريعية تتمتع من بين السلطات الثلاث بأهمية بالغة. لذلك فإن هذه السلطة تسن قوانين، ويجب على جميع السلطات وفي مقدمتها السلطة التنفيذية الالتزام بتطبيقها وعندما نتحدث عن هذه السلطة ورموزها (المجلس، المجالس، البرلمان) فإنه لابد من أن يكون لدينا تصور وانطباع سابق بأن سلطة الدولة تقسم إلى أقسام وسلطات مختلفة بحيث تختص إحدى هذه السلطات بسن القوانين والأحكام. في إطار الحكومات الديمقراطية والتشريعية فإنه من حق البرلمان الاعتراف به كرمز للسيادة الوطنية. وأن يعبر في إطار القانون عن الإرادة والتطلعات العامة للشعب بشكل مباشر وبدون أي واسطة. وبناءً على ما تقدم فإنه يمكن القول من حيث المبدأ أن البرلمان هو من يمارس سلطة التشريع بمفرده. فعلى الرغم من أن مشرعي الدستور في كثير من الدول لم يحددوا إطاراً لدائرة عمل البرلمان إلا في حالات نادرة، إلا إنه يمكن وبأشكال مختلفة ملاحظة وجود مجموعة من القيود والعقبات التي تحول دون تفرد البرلمان بعملية التشريع فبعض الدول حيث نصت دساتيرها على صلاحية المؤسسات والجهات الأخرى غير البرلمان ووضع قواعد قانونية عامة وليس التشريع. وفي بعض الأوقات تظهر قيود وعقبات تحول دون الرجوع إلى الرأي العام مباشرة أو الاستفتاء. البرلمان في ظل هذه الظروف والحالات لا يستطيع سن القانون حتى أنه يمكن أن يلجأ إلى أسلوب خاص من أجل إقرار القانون لا يستطيع من خلاله المشرع الرجوع أو العدول عن ذلك المنهج أو الإطار أو أنه يلجأ إلى جهة أخرى غير البرلمان من أجل الالتزام بهذا الإطار وضمان تنفيذه، فعلى سبيل المثال في الجمهورية

الإسلامية الإيرانية يجب أن لا تتعارض قرارات المجلس مع الدستور ومع معايير الشرع الإسلامي، ومهمة مجلس صيانة الدستور هي المحافظة على هذا الإطار القانوني وكذلك الإشراف ومراقبة جميع قرارات مجلس[1].

تقوم السلطة التنفيذية في كثير من الدول بوضع وإقرار جزء عظيم من الأحكام والقواعد القانونية كالمراسيم واللوائح والأنظمة... الخ. وتبرير ذلك أن المجلس لا يستطيع فنياً وعملياً الدخول في التفاصيل والجزئيات تاركاً للسلطة الإجرائية وضع الأنظمة المكملة أو المفسرة أو التطبيقية حتى يكون القانون قابلاً للتطبيق من قبل الأجهزة المختصة. يترك القواعد والأحكام التي لا تأخذ شكل القانون للسلطة التنفيذية من أجل البت فيها[2]. أما الموضوع الجدير بالبحث والدراسة فهو كيف وبأي شكل يجب تعيين حدود القانون وكذلك الأحكام التي هي ما دون القانون، وما هي الضمانة والآلية التنفيذية للفصل بينهما أو التي وضعت لذلك. في الجمهورية الفرنسية الخامسة حدد الدستور صلاحية التشريع في قضايا

---

(1) وفقاً للمادة 94 من الدستور فإنه يجب إرسال جميع قرارات مجلس الشورى الإسلامي إلى مجلس صيانة الدستور وعلى مجلس الصيانة دراسة مدى تطابق هذه القرارات مع المعايير الإسلامية والدستور خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه وإذا ما ثبت تعارضها مع الدستور والمعايير الإسلامية فإنه يقوم بإعادتها إلى مجلس الشورى لإعادة النظر فيها وبغير ذلك لا يعتبر القرار نافذاً.

(2) نصت المادة 138 من الدستور الإيراني (بالإضافة إلى الحالات التي يحق فيها لمجلس الوزراء أو للوزير المختص إقرار اللوائح التنفيذية. فإنه يحق لمجلس الوزراء إقرار اللوائح الحكومية والأنظمة الداخلية وذلك من أجل القيام بالمهام الإدارية وضمان تنفيذ القوانين وتنظيم وضبط المؤسسات الإدارية. وكذلك يحق لكل وزير وضع الأنظمة الداخلية وإصدار مراسيم خاصة ضمن نطاق عمل وزارته وفي إطار قرارات مجلس الوزراء، ولكن مضمون وفحوى هذه القرارات والأحكام يجب أن لا يتنافى مع نص وروح القوانين ....».

وحالات معينة وترك ما تبقى للسلطة التنفيذية وبذلك يكون قد وضع حداً لتمادي البرلمان وطوقه في الإطار القانوني الذي حدده الدستور.

لذلك يلاحظ في هكذا حالة أن قدرة وإمكانات السلطة التنفيذية في مجال التشريع قد سبقت البرلمان وتفوقت عليه. وعلى الرغم من أن الدستور في بعض الدول كان قد حدد حالات خاصة للتشريع إلا أن هذا التحديد لا يعني أنه لا يحق للسلطة التشريعية وضع القوانين وسنها في مختلف المجالات. ففي الدستور الهولندي على سبيل المثال توجد حالات لا يمكن البت فيها إلا عن طريق القانون ولهذا السبب فإن بعض الأمور تحتاج إلى رأي البرلمان، في دستور الجمهورية الإسلامية يوجد مثيلاً لهذه الحالة فهناك بعض القضايا التي تم تأجيلها وربطها باتخاذ القرار من قبل مجلس الشورى الإسلامي. والسلطة التنفيذية لا تستطيع البت في هذه القضايا أو التدخل فيها حتى يتم وضع قانون خاص بها من قبل المجلس كالحالات والقضايا المدرجة في المواد 77 و78 و79 و80 و82 و83 من الدستور[1].

ما تحتاج إليه سلطة المشرع في وضع القوانين هو امتلاك الضمانة التنفيذية لتنفيذ تلك القوانين حيث إن المشرع الذي لا يمتلك الضمانة التنفيذية من أجل التشريع والتحريم لا يعتبر مشرعاً في الوقت الذي لم يمنحوا بشكل صريح أو ضمني هكذا صلاحية إلى الكونجرس[2].

---

(1) فرض قيود استثنائية في حالة الحرب والظروف الطارئة المشابهة لها، إجراء تغييرات جزئية على الحدود أخذ وإعطاء القروض أو تقديم التبرعات والمساعدات المجانية داخلياً وخارجياً من قبل الحكومة، استقدام الخبراء الأجانب، نقل الأموال والعملات الصعبة إلى الخارج، جميع هذه الأمور تحتاج إلى مصادقة المجلس عليها.

(2) د. سيد جلال مدني، القانون الدستوري المقارن، ص 224.

وأما بالنسبة لصلاحيات وسلطات مجلس الشورى الإسلامي فإنه من الضروري أن نتعرف على أي مستوى ودرجة الصلاحية التي يتمتع بها مجلس الشورى الإسلامي في سن القانون؟ هل لديه الإمكانية والقدرة والصلاحية على وضع أي قانون؟ من أجل الإجابة على هذا السؤال يجب العودة إلى الدستور الذي ينص على أن صلاحية وضع القانون العادي في القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية هي من اختصاص مجلس الشورى الإسلامي، حيث إنه ووفقاً للمادة 71 من الدستور يستطيع مجلس الشورى الإسلامي سن القوانين الخاصة بكافة القضايا في إطار ما حدده الدستور. وبذلك يعد مجلس الشورى الإسلامي المرجع الأساس في وضع القوانين العادية.

يتمتع مجلس الشورى الإسلامي في إطار القانون العام للجمهورية الإسلامية بصلاحية سن القوانين العادية، حيث إنه يحق لهذا المجلس سن القوانين الخاصة المتعلقة بكافة القضايا، وذلك في إطار ما نص عليه الدستور[1]. القيود الوحيدة المفروضة على مجلس الشورى الإسلامي في هذا المجال هي وجوب عدم تعارض قرارات هذا المجلس مع مبادئ وأحكام المذهب الرسمي للبلاد أو مع الدستور[2]. حيث إن هذه السلطة واسعة إلى درجة أنه لم يتم تحديدها من قبل دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية. لذا فقد نصت المواد الأخرى من الدستور على أن سن القوانين من قبل السلطتين التنفيذية والقضائية يعتبر مخالفاً لمبدأ فصل السلطات أو استقلاليتها وللصلاحيات الممنوحة[3].

---

(1) المادة 71 من الدستور.

(2) المادة 72 من الدستور.

(3) المادة 57 من الدستور.

كذلك قام الدستور من خلال مواده الأخرى ومن بينها المادتين 138 و100 بإعطاء بعض الصلاحيات الخاصة لجهات ومؤسسات أخرى.

كما تشكل الحقوق والواجبات التي تحدد بواسطة القوانين العادية أساساً وعماداً للعلاقات الحقوقية والقانونية في النظام السياسي. وللقوانين العادية في حالة الإلزام بتنفيذها سلطات واسعة وشاملة وغير مقيدة من حيث المبدأ.

القيود الوحيدة المفروضة على هذه السلطة في إطار الحقوق الأساسية للجمهورية الإسلامية الإيرانية هي وجوب عدم انتهاك الدستور والشريعة، الأمر الذي يؤدي إلى عدم امتلاك القوانين المخالفة للشرع والدستور حق الإلزام بتنفيذها. ولقد وضعت هذه الشروط والقيود بسبب ارتقاء الدستور على القوانين العادية، والذي يؤكد على اتباع التقنية في تصنيف القوانين. وفي غير هذه الحالات فإن على المؤسسات التشريعية العادية أن تتمتع بمؤهلات وقدرات خاصة من أجل سن القوانين العادية.

«تمنح السيادة الوطنية سلطة سن وإقرار القوانين إلى المجلس. ومن ناحية أخرى فإن السيادة الإسلامية تشترط أن تكون جميع القوانين مبنية على أساس المعايير والموازين الإسلامية»[1].

يكرس الدستور نظاماً سياسياً، اجتماعياً، اقتصادياً وثقافياً لدولة ما. لذا فإن على القوانين العادية أن تدافع عن هذه المبادئ والأسس وأن لا تتعارض معها[2].

---

(1) سيد محمد هاشمي: دراسة مقارنة وموضوعية لدستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية، ص 173.

(2) د. عبد الحميد أبو الحمد: القانون الإداري (1)، المؤسسات الإدارية الإيرانية، ص 69.

ليس للمجالس التشريعية حق إلغاء وإعادة النظر في الدستور. تعديل الدستور يتم فقط في حال نص الدستور نفسه على ذلك[1].

أكد الدستور على أنه لا يحق للمجلس ولا يستطيع في أي وقت من الأوقات الخروج عن دائرة الأحكام والقوانين الإسلامية، وأن قرارات المجلس يجب أن تكون في إطار الدستور والشريعة الإسلامية، ولهذا السبب نص على ضرورة الأخذ برأي مجلس صيانة الدستور.

حيث إن كل قرار للمجلس ولجانه الخاصة يتم إقراره بشكل مؤقت أو دائم يجب أن يرسل إلى مجلس صيانة الدستور للبت فيه.

---

(1) جاء في المادة 112 من الدستور أن مجلس تشخيص مصلحة النظام هو الذي يبت في هذه الحالات وأعطيت له صلاحية النظر في مصالح النظام وضرورة التدخل في عملية التشريع وأن لا يأخذ برأي مجلس صيانة الدستور وعليه أن يتبع قرارات البرلمان حتى تنتهي المهلة القانونية المحددة للبت في الخلاف بينهما ومع هذا التوضيح فإن مجلس صيانة الدستور اعتبر قرار البرلمان (مجلس الشورى) مخالفاً للمعايير والموازين الشرعية وللدستور ولكن مجلس تشخيص مصلحة النظام رفض رأي مجلس صيانة الدستور آخذاً بعين الاعتبار المصلحة العليا للنظام، إذا القرار النهائي بيد مجلس تشخيص مصلحة النظام.

مجلس تشخيص مصلحة النظام لا يقول إن رأي مجلس صيانة الدستور حول تعارض قرار البرلمان مع المعايير الإسلامية أو الدستور ليس صحيحاً بل أنه يشعر أن هذا القرار هو في صالح المجتمع ككل، وحفاظاً على مصلحة النظام فقد سوغ وبرر هذا القرار خلافاً للدستور والشريعة. وبناءً على هذا التعديل والتغيير فإن دستور عام 1989 لم يعتبر مجلس صيانة الدستور مرجعاً نهائياً، حيث إن المجلس يمكن أن لا يخضع لرأي مجلس صيانة الدستور تحت اعتبارات الأمن وحفظ النظام العام وبالتالي يحصل الخلاف بينهما وتحال القضية إلى مجلس تشخيص مصلحة النظام. ولهذا السبب نلاحظ أن بعض مفكري القانون الدستوري يعتقدون أن هذه المسألة هي التي تؤدي إلى تشابك وتخبط المعايير الإسلامية والدستور وبالتالي تصبح خطراً على مصلحة النظام واستقلال البلاد وحفظ الحقوق والحريات العامة للشعب وعائقاً أمامها.

الفقرة الرابعة: التحديات والمعوقات التي تواجه البرلمان أثناء التشريع:

على الرغم من تمتع مجلس الشورى الإسلامي بصلاحيات شاملة في تشريع القوانين العادية إلا أن لهذه الصلاحيات حدود لا يجب أن يتخطاها المجلس وهي:

تحظي القوانين الأساسية مقارنة بالقوانين العادية بمكانة أرقى في التقسيمات القانونية. وبناء على هذا يحظر على البرلمان سن مثل هذه القوانين لخروجها عن صلاحياته. فعلى سبيل المثال إن إضافة سلطة إلى مجموع السلطات الثلاث أو حذف واحدة منها أو تأطير ورسم حدود للحقوق والحريات العامة عن طريق سن قوانين عادية يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي يعتبر أمراً محظوراً وخارجاً عن مسؤوليات البرلمان، بل وتعد تجاوزاً لصلاحيات واضعي الدستور والقوانين الأساسية.

يضاف إلى هذا الحظر، القوانين التي تخرج عن صلاحيات مجلس الشورى الإسلامي والتي نصت عليها المادة 108 من الدستور والتي تقول:

«إن القوانين الخاصة لعدد وشروط انتخاب أعضاء مجلس الخبراء وكيفية إعداد النظام الداخلي لاجتماعاتهم تسن للوهلة الأولى بواسطة أعضاء الدورة الأولى للمجلس نفسه وتتم المصادقة عليها بأغلبية أصواتهم ثم تتم المصادقة النهائية عليها من قبل قائد الثورة. أما إذا تطلب الأمر إدخال تعديلات أو إعادة نظر في هذه القوانين أو المصادقة على شتى المقررات الخاصة بصلاحيات ومسؤوليات أعضاء المجلس، فإن هذا الأمر يتم عن طريق أعضاء المجلس دون غيرهم.

وهكذا يلاحظ طبقاً لما ذكر أعلاه أن هذه المادة من الدستور تحجب الصلاحية عن مجلس الشورى الإسلامي في تحديد عدد أعضاء مجلس الخبراء وشروط انتخابهم، وتكون هذه الصلاحية للوهلة الأولى بيد فقهاء مجلس صيانة الدستور ومن ثم أعضاء مجلس الخبراء. ومن الواضح هنا أن أصل ومبدأ الاستقلال الكامل لمجلس الخبراء عن بقية المنظمات والمؤسسات الحاكمة في الدولة يؤدي إلى منع المؤسسات الأخرى كمجلس صيانة الدستور من التحكم بمجلس الخبراء، ويحرم مجلس صيانة الدستور من الإشراف على القوانين والقواعد الموضوعة من قبل مجلس الخبراء.

وبناءً على هذا الإجراء فإن سن أي قانون يخص القانون الدستوري للأفراد أو الشؤون الأخرى التي تدخل في إطار الدستور يخرج عن صلاحيات المشرع. في إطار الحدود التي ذكرت فإن هذا الأمر يؤيد مفهوم أنه لا يحق للمجلس وضع وسن قوانين تدخل في إطار الحقوق والواجبات الأساسية العامة.

كما يبين هذا المفهوم أيضا أنه لا يجب أن تنتهي مسألة وضع القوانين العادية عن طريق المجلس إلى تطويق أو تعطيل أو حتى إلغاء مبدأ من مبادئ الدستور.

تقتضي إسلامية النظام الحاكم بأن لا تتعارض الحقوق والواجبات التي يسنها المجلس مع الشرع الإسلامي. وبذلك يكون قد تم وضع قيود في وجه مجلس الشورى الإسلامي يمنع من خلالها سن قوانين تتنافى وتتعارض مع معايير الشرع الإسلامي. وقد حقق الدستور بحفظه لإجراء عدم تعارض قوانين المجلس مع الدستور ومعايير الشرع الإسلامي إسلامية القوانين، وذلك من خلال تأسيس مجلس صيانة الدستور.

إن مجلس الشورى الإسلامي لا يستطيع وضع وسن قوانين تتعارض مع مبادئ وأحكام المذهب الرسمي للبلد (التشيع) المطابقة للدستور الإيراني، وكما ذكر في المادة 96 من الدستور فإن مجلس صيانة الدستور يتكفل بمسؤولية تحديد تعارض وعدم تعارض القوانين مع الشرع[1]. وبهذا الشكل نرى أن مجلس صيانة الدستور بوقوفه رقيباً على مجلس الشورى الإسلامي فإنه يسيطر ويتحكم بالصلاحيات المحظورة عليه.

في الولايات المتحدة الأمريكية كالجمهورية الفرنسية الخامسة تم تقييد صلاحية السلطة التشريعية للحكومة الفدرالية في إطار الدستور بمجموعة من القيود ولكن السبب في هذه القيود هو فدرالية الجمهورية، والمقصود هو أن القضايا والمسائل التي لم يمنح الدستور صلاحية البت فيها إلى الكونجرس تقع في نطاق صلاحيات الولايات لأن كل ولاية لها سلطة تشريعية خاصة بها. وقد استعرض واضعوا الدستور الأمريكي عدداً من القضايا التي يتمتع فيها الكونجرس بصلاحية سن القوانين ومن بينها العلاقات الخارجية والدولية، إعلان حالة الحرب والسلم، طبع العملة، الاستقراض، الضرائب والميزانية، ضمان الأمن العام للولايات، تنظيم المسائل التجارية، ضمان حقوق المؤلفين والكتّاب[2]. وبالنسبة للقضايا السابقة فإن بعض أصحاب الرأي في القانون الدستوري يعتقدون بوجود قضايا أخرى بالإضافة إلى ما تم ذكره في الدستور بحيث يمكن استنتاج أن إرادة ومشيئة المشرع كانت في إعطاء السلطة والصلاحية للكونجرس لذلك أطلقوا على هذه السلطات سلطات ضمنية (غير مصرح بها)،

(1) المادة 96 من الدستور.

(2) The constitution of the U.S.A.Article I Section 8.

والدليل على ذلك هو حصول خلافات دائمة حول هذه السلطات والصلاحيات حتى أن القضية وصلت إلى المحاكم[1]. ولقد حسمت المحكمة العليا الخلاف لمصلحة الكونغرس الاتحادي بحيث توسع نطاق صلاحِياته التشريعية.

أولاً ضرورة تطابق قرارات المجلس مع المعايير الإسلامية:

هنا يتبادر سؤال إلى الذهن وهو أنه إذا كان بإمكاننا استخراج جميع القرارات والقوانين من المصادر الإسلامية إذا لماذا لم تشترط المادة 91 من الدستور ضرورة تطابق قرارات المجلس مع الأحكام الإسلامية وأكتفي بذكر عدم تعارضها مع هذه الأحكام؟[2]

كذلك فإن المادة 96 من الدستور خولت الفقهاء مجلس صيانة الدستور مهمة تحديد تعارض أو عدم تعارض قرارات البرلمان مع الأحكام الإسلامية.

هذا وقد ذكرت المادة 94 من الدستور موضوع تطابق قرارات المجلس مع المعايير الإسلامية، والذي يبدو أن المقصود من كلمة التطابق هو عدم التعارض. وقد جاء في نص هذه المادة: «إذا ثبت تعارضه (القرار) فإنه يعاد إلى المجلس لإعادة النظر فيه». الوجه الثاني لهذه الجملة هو أن عدم تعارض القرار مع الشرع يؤدي إلى مصادقة

---

(1) د. جعفر بوشهري، القانون الدستور، المجلد الثاني، الصفحة 120.

(2) طبقاً لما نصت عليه هذه المادة وبهدف صيانة الأحكام الإسلامية والدستور وضمانة عدم تعارض قرارات المجلس معها، فقد تم تأسيس مجلس تحت عنوان مجلس صيانة الدستور.

مجلس صيانة الدستور على القرار. ومعروف أن عدم التعارض كلمة أعم وأشمل من المطابقة، بمعنى آخر فإن قرار المجلس ربما لا يتعارض مع الشرع الإسلامي وفي نفس الوقت لا يطابقه أيضاً، لأنه ربما أمر لم يفتي الإسلام فيه بنص شرعي ولم يتحدث عن حرمته أو عدمها.

وفي الإجابة على هذا السؤال أبدى بعض خبراء القانون تردداً وقالوا: إن الدستور تحدث عن التطابق وعدم التعارض وقد نتج عن هذا الأمر إبداء وجهات نظر مختلفة ومتفاوتة[1].

أنا شخصياً راجعت تفاصيل المفاوضات والمداولات النهائية حول الدستور والتي أجريت عام 1979 م، ولم أشاهد أي بحث حول هذه النقطة. ولا أستبعد أن تكون اللجان الداخلية الخاصة آنذاك قد تداولت الموضوع وبحثت فيه، ولهذا لم يطرح في الاجتماعات الرسمية للدستور.

وبإمعان النظر في الدستور وقواعده الفقهية يمكننا أن نجيب على هذا السؤال كالتالي:

في الدستور كلما ذكرت مفردة «تطابق» و«على أساس» تلتها كلمة «المعايير الإسلامية» وكلما بدأ الحديث عن عدم التعارض تلتها مفردة «الأحكام الإسلامية».

وقد وردت كلمة «عدم التعارض» في المادتين (91 و96) وكلمتي «تطابق» و«على أساس» في المادتين (94 و4) وإضافةً إلى ذلك وطبقاً للمادة الرابعة من الدستور الإيراني فإن «جميع القوانين والمقررات المدنية والجزائية والمالية والاقتصادية والإدارية والثقافية والعسكرية والسياسية وغيرها يجب أن تطابق المعايير الإسلامية».

---

(1) د. سيد جلال الدين المدني، القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية، مجلد 4 ص 174.

وتؤكد المادة 94 على أن ترسل جميع قرارات المجلس إلى مجلس صيانة الدستور مع تحديد مهلة لدراستها ليتم النظر في تطابقها مع المعايير الإسلامية والدستور. ويبدو أن المقصود من وضع عبارة «المعايير الإسلامية» هي القواعد والأحكام الإسلامية العامة مثل قاعدة «لا ضرر ولا ضرار» في الإسلام و«تقديم الأهم على المهم» و.... وأما المقصود من عبارة «أحكام الإسلام» فهو المقررات الجزئية الإسلامية في شتى المجالات. الإشارة إلى كلمة «المعايير» والتي هي بمعنى المبادئ والأسس فقد تعمد واضع الدستور استعمالها ليدل على هذا المعنى.

خلاصة القول إن هناك مبادئ وأسس عامة تقوم عليها أحكام الإسلام ومقرراته. وعلى أساس هذه المبادئ يتسنى لنا استخراج أي حكم إسلامي في أي موضوع ولذلك ذكر الأئمة عليهم السلام هذا بقولهم «علينا إلقاء الأصول وعليكم التفرع»[1].

ولا شك أن كل حكم من الأحكام الإسلامية يقوم على واحدة من هذه الأسس، ولكن هذا لا يعني أن جميع القوانين المتوخاة تتلخص في الأحكام الموجودة. ولذلك فإنه لحل هذا الفراغ هناك حاجة إلى مجتهدين فقهاء في كل عصر من العصور يتولون أمر استخراج أحكام المسائل الحديثة والمستجدة من المصادر والمبادئ والأسس الإسلامية العامة، وذلك بالاستفادة من فنون الاستخراج والاستنباط الصحيحة. ولا شك أن عدم تطابق إحدى القوانين الموضوعة مع هذه الأسس سيكون بمعنى عدم الاكتراث والاهتمام بإحدى أركان ومصادر التشريع الإسلامي وضرب الكثير من الأحكام القائمة على هذه المادة عرض الحائط.

---

(1) بحار الأنوار، ج 2 ص 245.

وأحياناً نرى بوضوح عدم تطابق إحدى التشريعات مع الأحكام الجزئية الإسلامية، فعلى سبيل المثال: إن الكثير من التشريعات الخاصة بالتصدير والاستيراد أو المرور أو الشؤون الخاصة بالأحوال الشخصية والبلدية لا نجد لها مصدراً في النصوص الشرعية الإسلامية ولذلك لا يتسنى لنا الحكم حول تطابقها مع الأحكام الإسلامية (لأن الأحكام الإسلامية الموجودة لم تتطرق إلى هذه القضايا ولم تتخذ موقفاً إزاءها).

في حين أنه يجب أن تتطابق هذه التشريعات وما شابهها مع المبادئ والأسس الإسلامية العامة. على سبيل المثال يجب أن لا تقود هذه التشريعات إلى ضرر الغير أو خلق مشكلات وحرج للآخرين أو عدم الاهتمام بالمصالح الأهم أو تقويض وتضعيف النظام الحاكم. ولا يكفي عدم تعارضها مع الأصول والمبادئ لتكون تشريعاً بل يجب تطابقها مع هذه المبادئ أيضاً.

وخلاصة الكلام أن جميع التشريعات يجب أن تطابق المعايير الإسلامية ولا تتعارض معها وصاحب القرار في تحديد هذا الأمر هو مجلس صيانة الدستور.

ثانياً ـ استثناءات تخويل مسؤولية التشريع إلى مؤسسة من قبل مجلس الشورى الإسلامي

ـ إن الأساس في التشريع هو أن يتم سن القوانين وتشريعها من قبل الأعضاء المنتخبين من قبل الشعب وأن لا يخول هذا الأمر إلى أي فرد أو جهة أخرى.

ـ تنص المادة (85) من الدستور على أن صفة النيابة في مجلس الشورى الإسلامي منصب لا يمكن تفويضه ونقله إلى أي شخص أو جهة

أخرى. وهذا الكلام يعني أن «التشريع لا يعتبر حق من حقوق النواب حتى يتمكنوا من تفويضه إلى جهة أخرى بشكل دائم أو مؤقت وإنما هي مسؤولية وضعها الدستور على عاتق النواب»[1]

وسبب وضع هذه القاعدة هو الحفاظ على استقلال السلطات، وأن مثل هذه التفويضات تعد منافية لمصالح المجتمع[2]. إن استغلال صلاحية التشريع خارج إطار مجلس الشورى الإسلامي لمآرب شخصية أمر قد لاحظناه مراراً وكانت نتيجته سلبية وحافلة بالمخاطر على المجتمع. وبناء عليه لم يخول الدستور هذه المسؤولية إلى أي جهة إلا بعد ذكر شروط وتفاصيل دقيقة وحصرها بلجان مجلس الشورى الإسلامي الداخلية وبالحكومة بصفتها الجهة الوحيدة بعد مجلس الشورى التي يتسنى لها التشريع. وقد أعطي للأول حق سن قوانين مؤقتة. وللثانية حق المصادقة على الأنظمة التأسيسية للشركات الحكومية فقط[3].

إن تحديد الشروط والمعايير الدقيقة وتفويض صلاحية التشريع في حالات محددة إلى لجان مجلس الشورى الإسلامي أو الحكومة يشير إلى هذه النقطة، أي أن أي تشريع خارج عن هذه الحالات المحددة يختص بجهة واحدة فقط ودخول الآخرين في دائرة التشريع في غير ما حدد لها يعتبر أمراً خارجاً عن القانون وفاقد لأي اعتبار.

وكما أن «القوانين» الدستوري للجمهورية الإسلامية وأسس الدستور الإيراني لا تعترف بأي تفويض يتم منحه لسن القانون وهذه القاعدة لا تخرج أيضاً عن هذا المبدأ: «لا يحق للمجلس تخويل

(1) ناصر كاتوزيان، كليات القانون، المجلد 2، المصادر القانونية، ص 13.

(2) محمد جعفر جعفري لنكرودي ـ المقدمة العامة لعلم الحقوق ص 23.

(3) المادة 85 من الدستور.

مسؤولية التشريع إلى شخص أو جهة لم يفوض الشعب لها هذا الحق، ومثل هذا التخويل يفتقد لأي اعتبار»[1].

«وأن يخول مجلس الشورى حقه التشريعي إلى الحكومة.... فهذا أمر يتعارض مع مبدأ تجزئة وتفكيك السلطات واستقلالها عن بعضها البعض»[2]

لا يمكن تكليف وإلزام الشعب بقوانين وتشريعات وضعت على يد غير ممثليهم[3].

أبدى المشرع الدستوري الإيراني اهتماماً خاصاً في قضية تفويض الصلاحيات والمسؤوليات وقضية معارضة التفويض، وجدير بنا أن نشير إلى أنه كان هناك مجموعة من الاعتراضات التي تم طرحها في إطار مجلس خبراء الدستور:

«إنه لنهج سلبي أن تقوم البرلمانات أحياناً بتفويض قضاياها المهمة (سن القوانين) ـ وإبداء الرأي حولها إلى الحكومات لتصادق عليها ويأخذون بها كوثيقة رسمية وهذا ما نريد منع حدوثه»[4]. ومن التغيرات التي يمكن ملاحظتها بعد الحرب العالمية الثانية هي التوجهات الجديدة نحو نقل السلطة التشريعية من يد البرلمان إلى الحكومة.

---

(1) فردريك كابلتون فيلسوف إنجليزي، المصدر السابق ص 154.

(2) مجلس الشورى الإسلامي مسودة المباحثات حول إعادة النظر في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

(3) و.ت.جونز: مفكري علم السياسة، المجلد 2، القسم الأول ص 253.

(4) مجلس الشورى الإسلامي، المحضر التفصيلي لمباحثات ومداولات المجلس المختص بوضع اللمسات الأخيرة على دستور الجمهوري الإسلامية الإيرانية مجلد 1 ص 845.

في إنكلترا مثلاً: كانت تتمتع الحكومة بوضع أنظمة ولوائح طبقاً لنص القانون، وبمرور الزمن صار لها الحق في أن تتخذ قرارات في المجالات القانونية أيضاً. بموجب تفويض من قبل البرلمان.

وفي الدستور الفرنسي لعام 1946 ورد مبدأ منع تفويض مسؤولية التشريع كالتالي: «يتكفل المجلس الوطني بمسؤولية سن القوانين ولا يحق له تخويل هذه المسؤولية لأي سلطة أخرى» ولكن دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 قبل هذا المبدأ[1].

كما فوض الدستور البلجيكي حق اتخاذ القرارات اللازمة والحاسمة إلى الملك، ومنها حق التشريع في حال حدوث أزمة في البلاد.

وفي المادة 38 من دستور جمهورية ألمانية الاتحادية تم تفويض مسؤولية التشريع إلى السلطة التنفيذية أي (الحكومة).

ولم يسند الكونجرس الأمريكي مسؤولياته إلى أي جهة إلا في حالات طارئة، وهذا التخويل لا يعني تجريد الكونجرس من سلطاته وليس بمعنى عدم إشراف الكونجرس واطلاعه بمسؤولياته. ومن هنا يخول الكونجرس هذه السلطات لرئيس الجمهورية حتى يتمكن من التفوق على المشاكل والحالات الطارئة واتخاذ قرارات سريعة لحلها، وأن لا تكون مراحل وإجراءات العودة إلى الكونجرس من أجل الحصول على إذن رسمي سبباً في تأخير الأعمال. وأن جميع الصلاحيات المعطاة تكون في إطار الدستور الأمريكي. حيث إن القاعدة العامة في الولايات المتحدة هي أولاً: إن تفويض أي مسؤولية يجب أن يكون على أساس

---

(1) د. سيد جلال الدين المدني، القانون الدستوري التطبيقي ص 225.

نص قانوني مصرح به .ثانياً: لا يحق للمشرع تفويض هذه المسؤولية بشكل مطلق وغير محدود .ثالثاً: إذا تعارض هذا التفويض مع نص الدستور فإن المحاكم الأمريكية ستشهر بعدم قانونية هذا التفويض بحكم صادر عنها[1].

كما يمكن أن يمنح الكونجرس بموجب قانون يصدر عنه بعض الصلاحيات والمسؤوليات الكبيرة والطارئة إلى الحكومة لفترة زمنية محددة[2].

وكما أوضحنا سابقاً فإن حق التشريع في الجمهورية الإسلامية الإيرانية يكون حكراً على مجلس الشورى الإسلامي وقد صرح الدستور الإيراني بهذا الأمر. ومع ذلك نرى أن المادة (85) من الدستور قد سمحت للبرلمان في بعض الحالات الطارئة بأن يفوض بعض صلاحياته التشريعية إلى جهات أخرى ضمن شروط محددة. وطبقاً للمادة (72) من الدستور فقد فوض البرلمان صلاحية وضع بعض التشريعات إلى اللجان الداخلية، كما فوض هذه الصلاحية أيضا للحكومة حتى تصادق على الأنظمة التأسيسية للشركات والمنظمات والمؤسسات الحكومية التابعة لها بصورة دائمة. وبالطبع فإن تفويض هذه الصلاحية للجان البرلمان الداخلية إنما هو تفويض داخلي في البرلمان ويكون:

أ ـ نقل صلاحية التشريع إلى اللجان الداخلية يحدد في موقعين: الأول: في المصادقة الدائمة على الأنظمة التأسيسية للمنظمات

---

(1) أبو القاسم المشيري، دور الكونجرس الأمريكي في السياسة الداخلية. ص 170 ص 176.

(2) The American system of Government John H.Ferguson and Dean E. MC heny/MC Graw (1947) p. 304.

والشركات والمؤسسات الحكومية أو التابعة للحكومة، والذي يسمى قانوناً بعد هذه المصادقة .الثاني: كلما اقتضت الضرورة، وفي هذه الحالة يعتبر القرار الصادر عن اللجنة قانوناً مؤقتاً واختيارياً يحدد فترة زمنية لاختباره. وفي كلتا الحالتين تتحول قرارات اللجنة المؤقتة إلى قانون دائم أو مؤقت وذلك بعد مصادقة مجلس صيانة الدستور عليها.

ب ـ نقل الصلاحية إلى الحكومة طبقاً للمادة (85) من الدستور والتعديل الوارد عليها في عام 1989 يسمح مجلس الشورى الإسلامي للحكومة بالمصادقة الدائمة على الأنظمة التأسيسية للمنظمات والشركات والمؤسسات الحكومية والتابعة لها، وفي المقابل على الحكومة أن تلتزم بما يلي:

أولاً: الأخذ بعين الاعتبار المعايير الإسلامية والدستور والحصول على موافقة مجلس صيانة الدستور.

ثانياً: أن لا تتعارض هذه القوانين مع القرارات والقوانين العامة للدولة، أي أنه ليس للحكومة من خلال التفويض الذي حصلت عليه من أجل المصادقة على القوانين، والذي يعتبر بحد ذاته نوعاً من التشريع للقوانين الحق في إلغاء القوانين القائمة أو تهميشها.

وإذا سمح البرلمان للحكومة بأن تصادق على نظام تأسيسي جديد لمنظمة كان لها نظام تأسيسي قديم فإن النظام التأسيسي القديم يفقد مفعوله. وهذا الأمر لا يعتبر منافياً للقانون السابق ومتعارضاً معه.

لا يجب أن يتعارض النظام التأسيسي المصادق عليه مع القوانين العامة. ولذلك كفل الدستور سلامة هذه المصادقة وعدم تعارضها مع القوانين العامة وذلك بإلزامه الحكومة إخبار رئيس البرلمان بتفاصيل

الموضوع المصادق عليه. إذا تشرف جهتان على ما يصادق عليه في الحكومة من أنظمة تأسيسية. فالجهة الأولى هي مجلس صيانة الدستور الذي يشرف على النظام التأسيسي لضمان عدم تعارضه مع المعايير الإسلامية والدستور، والثانية هي رئيس مجلس الشورى الذي يضطلع على الموضوع لضمان عدم تعارضه مع القوانين والمقرارت العامة.

الفقرة الخامسة: دور مجلس الشورى الإسلامي في المصادقة على القوانين الطارئة والضرورية

إن الفترة الزمنية القصيرة التي مرّ بَها التشريع في الجمهورية الإسلامية الإيرانية كانت مليئة بالتغييرات والتقلبات والصعوبات والعقبات، فالتشريع في حالته الطبيعية لم يفلح في تلبية متطلبات المجتمع المتزايدة، وكان من «الصعب تجاوز المبادئ والأسس التقليدية في إطار نظام القيم المسيطر على دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية[1]».

في حين أن باقي الأنظمة السياسية الثورية وغير الثورية وضعت حالات تشريعية تحت عنوان «الضرورة» حتى تستطيع من خلالها احتواء الحالات والأزمات الطارئة.

إن القوانين الإسلامية بتقسيمها الأحكام إلى أحكام أولية وأخرى ثانوية، وتأكيدها على العمل بالأحكام الثانوية عند حدوث الأزمات تكون قد فتحت الباب للدخول في طرق مستحدثة لاحتواء الحالات الضرورية والطارئة. «الضرورة» و«العسر والحرج» و«اختلال النظام» وما

(1) المادة الرابعة من الدستور 2 - المادة 72 من الدستور.

إلى ذلك، إنما هي أمور وردت في الفقه الإسلامي تحت عنوان الأحكام الثانوية ومهدت بذلك الأرضية لتخطي الأحكام الأولية والعمل بالأحكام الثانوية. وقد ورد في النصوص الإسلامية أنه يحق للمضطر ترك العمل بالأحكام الأولية والعمل بغيرها شريطة أن لا يكون هو السبب في خلق حالة اضطراره، وأن العمل بالأحكام الثانوية يجب أن لا يتعدى مقدار الحاجة والاضطرار. في مثل هذه الحالات يجوز العمل بالأحكام الثانوية، بل وربما يجب العمل بها، وإن عدم العمل بها يكلف المرء العقاب والجزاء.

إن الحالات الاستثنائية والطارئة التي واجهتها البلاد بعد الثورة قد ضيقت الخناق على النظام الإسلامي الحديث العهد، وذلك لأن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لم يضع القوانين الخاصة لهذه الحالات. ومن هنا فإنه على الرغم من إغفال الدستور لهذه الحالات نرى أن قائد الثورة الإسلامية الراحل (الإمام الخميني) قد أوجد في النظام التشريعي للبلاد نوعاً من العرف التشريعي والذي يقوم على أساس مبدأ الحاجة (الضرورة). وأثناء دراسة هذا الموضوع لابد من العناية إلى أن عمل النظام التشريعي في البلاد يستند في كثير من الأمور والقضايا إلى هذا المفهوم.

أولاً: نظرة إلى ارشيف أرجاع الحالات الطارئة إلى مجلس الشورى الإسلامي:

قسم الدستور الإيراني في مادته رقم (57) السلطات إلى ثلاثة: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والقضائية التي تمارس صلاحيتها تحت إشراف الولي الفقيه (قائد الثورة)، ونص على أن تكون مسؤولية

التشريع - إلا في بعض الحالات من اختصاص مجلس الشورى الإسلامي. وعلى هذا الأساس تقتصر صلاحيات السلطة التشريعية على وضع القوانين طبقاً لما ورد في المادة 72 و4 من الدستور. ولا يجب أن تتعارض قرارات المجلس مع الدستور أو الأحكام الشرعية، وتقع مسؤولية تحديد هذا الأمر على عاتق مجلس صيانة الدستور[1]. وعلى هذا الأساس يقوم مجلس صيانة الدستور بدراسة أو مراقبة عدم تعارض القوانين الصادرة عن مجلس الشورى الإسلامي مع الدستور، وكذلك يقوم هذا المجلس بمراقبة عدم تعارض قرارات مجلس الشورى الإسلامي مع الأحكام الشرعية. وتعتبر هذه الصلاحية التي يتمتع بها مجلس صيانة الدستور من المبادئ الأساسية في النظام الحقوقي للجمهورية الإسلامية الإيرانية والتي تؤدي في حالات عدة إلى خلق خلافات في الآراء ووجهات النظر بين البرلمان ومجلس صيانة الدستور. على الرغم من أن مجلس الشورى الإسلامي لم ينفي عن مجلس صيانة الدستور حقه في مراقبة تعارض أو عدم تعارض قرارات المجلس مع الشريعة الإسلامية لكنه احتفظ بهذا الحق لصالحه، لكي يقوم بالتشريع في مجال الاحكام الثانوية كما هو الحال فالاحكام الأولية .

الأمر الذي كان يدفع نحو هذا التوجه هو ضغط الرأي العام الناتج عن الرغبة في إصلاح الحالات الاستثنائية التي تم إيجادها. وحجة المجلس في ذلك قائمة على أساس أن قرارات مجلس الشورى الإسلامي يجب أن لا تتنافى مع الشريعة الإسلامية، ولكن الشريعة الإسلامية وأحكامها لا تقتصر على الأحكام الأولية وحسب. ويقول أحد

---

(1) المادة 72 من الدستور الإيراني.

أعضاء المجالس حول الأحكام الثانوية ما يلي: «عندما نتحدث عن الأحكام الثانوية نواجه بعض الحساسيات من قبل البعض في حين أن الأحكام الثانوية ليست أحكاماً مستوردة وإنما هي جزء من الإسلام ومن روح الإسلام. ونشاهد مثل هذه الأحكام في كل فترة من فترات تاريخ الإسلام حتى يومنا هذا[1]» ويشير سماحة الإمام الخميني الراحل إلى هذا الموضوع قائلاً: «وردت الأحكام الثانوية لهذا الغرض، أي أن المجتمع يواجه ظروف يحتاج لاحتوائها إلى أحكام ثانوية، إنها أحكام إلهية، إنها أحكام إلهية ثانوية[2]».

هذه الأقوال والصراحة التي يبديها الفقه الإسلامي والتي تصادق بوضوح على مكانة الأحكام الثانوية في الشرع الإسلامي جعلت مجلس الشورى الإسلامي يرى لنفسه الحق في أن يشرع ويبدي وجهة نظره على أساس الأحكام الثانوية. لقد كانت الفكرة السائدة هي أنه يحق لمجلس الشورى الإسلامي طبقاً لما ورد في المادة الرابعة من الدستور «أن يشرع على أساس الأحكام الثانوية التي تتحلى بطابع موضوعي إسلامي، كما كان له الحق أن يشرع على أساس الأحكام الأولية»[3].

فبعد أن اعتبر البرلمان هذا الحق لنفسه بدأ بالتشريع استناداً إلى الضرورات المولودة وقد واجهت تشريعات البرلمان في هذه الحالات معارضة مجلس صيانة الدستور بذريعة تعارضها مع الشرع الإسلامي. هذه المعارضة خلفت رد فعل سلبي من قبل البرلمان ويمكن تقسيم سبب رد الفعل السلبي إلى سببين:

---

(1) مداولات مجلس الشورى الإسلامي، الدورة الثانية، الجلسة رقم 16، ص 19.

(2) روح ... الخميني، صحيفة النور المجلد 17، ص 162.

(3) محمد يزدي، في الدستور (2) - ص 58.

1 ـ التعارض مع الأحكام الأولية ربما هو السبب الرئيسي لمعارضة مجلس صيانة الدستور في حين أن البرلمان يرى أن الضرورة أخرجت الأمر من دائرة الأحكام الأولية وأدخلته في إطار الأحكام الثانوية.

2 ـ أبدى البعض من نواب المجلس وعدد من الخبراء من خارج المجلس معارضتهم لهذه الفكرة والتي هي وصف هذه القرارات بالأحكام الثانوية، وقد كانت ترى هذه الفئة على أساس اختلافها الاجتهادي والفقهي للأحكام أن قرارات المجلس تطابق الأحكام الأولية ولم تعترف بثانوية هذه الأحكام التي أقرها البرلمان.

نجم عن هذا الأمر اختلافاً في الرأي وفي التشريع بين مجلس الشورى الإسلامي ومجلس صيانة الدستور حول تحديدهما لمكانة الأحكام الثانوية في القرارات الصادرة عن البرلمان وفي إدخال القرارات البرلمانية الثانوية في المواد (96 و72 و4) من الدستور الإيراني.

قبل هذه المرحلة وإلى جانب الصلاحيات العامة فإن البرلمان يتمتع بصلاحية أخرى وهي وضع التشريعات الطارئة وإصدار قوانين تعتبر أحكاماً ثانوية يلتزم الجميع بالعمل بها.

إن الظروف المهمة والصعبة التي من أجلها وضعت القوانين الثانوية جعلت هذه القوانين في مرتبة أعلى من القوانين العادية. لكن، وعلى الرغم من ندرة حدوث مثل هذه الحالات والظروف وقلة الحالات المحددة والخاصة التي تصدر من أجلها القوانين الثانوية، فقد جعلت فكرة إصدار التشريعات العادية هي الفكرة السائدة والعامة التي يتوقعها الجميع.

إن صلاحية مجلس الشورى الإسلامي بالنسبة للتشريعات الطارئة إنما هي عبارة عن تحديد حدوث ما يتطلب من القوانين الثانوية، ومن ثم وضع تشريعات مؤقتة متناسبة مع الحدث الطارئ يلتزم الجميع بالعمل بها. بداية يبحث البرلمان في أنه هل استجدت ظروف استثنائية تتطلب منا التخلي عن القوانين الأساسية ووضع قوانين وتشريعات جديدة أم لا؟ فإذا كان الجواب إيجابياً فإن البرلمان يضع قوانين ويصدر قرارات مؤقتة تساعد على تخطي الأزمة أو الحالة الطارئة. تتطلب مناقشة القوانين الثانوية في البرلمان والاستعداد لإصدارها مراحلاً تختلف عن تلك المراحل العادية التي يمر بها كل قانون برلماني وأقلها يتطلب موافقة ومصادقة ثلثي أعضاء المجلس على القرار.

ثانياً ـ ضرورة تعيين القوانين الثانوية والمراجع الصادرة عنها:

بما أن الدستور قد أغفل هذا الجانب فإنه من الضروري أن نشير هنا إلى ضرورة تحديد القوانين الثانوية والمراجع الصادرة عنها:

«أما مسألة التحديد والتأكد من الموضوع فهي مسألة ذات طابع فني يجب دراستها ومناقشتها، أما الأشخاص الذين يدعون أنه لا توجد ضرورة تصل إلى حد تهديد نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية أو تؤدي إلى إيجاد خلل في هذا النظام، فهم قلة، والآخرون يدعون أن هذه الضرورة لازمة. إن الدستور الإيراني الذي كان قد أعطى حق التشريع في جميع المسائل إلى مجلس الشورى الإسلامي، وذلك استناداً إلى المادة (71) منه قد أغفل الموضوعات والجوانب التي يترتب عليها أحكام ثانوية، حيث إنه يحق للبرلمان منح الحكومة حق بناء الطرق والسدود

وشبكات الكهرباء والطاقة و.... وحق بيع وشراء العقارات والتصرف في ممتلكات الآخرين عند الضرورة. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو أنه هل توجد ضرورة أم لا؟»[1] إن لهذا الأمر أهمية كبيرة وخاصة من هذا الاتجاه حيث إن تحديد مادة الأحكام الثانوية فيما يتعلق بالمسائل الفردية والشخصية تكون أسهل من تحديد قضايا المسائل الاجتماعية والسياسية.

وأحد أهم نقاط هذه الاختلافات، هو الخلاف حول المرجع المخول في تحديد هذه الضرورة.

بما أن تحديد وإثبات صيغة «الضرورة» في شتى المواضيع يعتبر أحد شروط إطلاق مفردة «الثانوية» على القرارات والقوانين، فقد نشب خلافاً بين مجلس صيانة الدستور ومجلس الشورى الإسلامي في اختيار مرجعية تحديد الضرورة. وإذا ألقينا نظرة على وجهات نظر مجلس صيانة الدستور نرى آنذاك أن هذا المجلس يعتبر مسؤولية تحديد الضرورات هي من أحد مهامه وحق من حقوقه، وفي المقابل أيضاً يرى البرلمان نفسه الجهة المخولة لتحديد ثانوية وضرورة القوانين ذات طبيعة الحالة الطارئة.

صادق مجلس صيانة الدستور في أكثر من مرة على بعض قرارات مجلس الشورى الإسلامي طبقاً لقاعدة الأحكام الثانوية. فعلى سبيل المثال، وبالنسبة لقضية مناقشة لائحة تعديل بعض بنود ميزانية عام 1980، فقد أشار مجلس صيانة الدستور إلى جانب مهم هو عدم تأييده لتعارض اللائحة مع الشرع الإسلامي والدستور بما يلي: «تجدر الإشارة إلى أن إبداء وجهة النظر السابقة فيما يتعلق بالملاحظتين 14 و16 كان استناداً إلى مداولات ونقاشات الجلسة السرية للمجلس، وبناء على

---

(1) محمد يزدي، المصدر السابق ص 9 ـ 58.

الوضع الطارئ والحرب المفروضة». وكذلك يمكن الإشارة إلى اللائحة الملحقة وكيفية الاستفادة من الشركات والمجمعات السكنية التي لم يكتمل بناؤها بعد. ففي تاريخ 26/ 9/ 1360 (1980) رفض مجلس صيانة الدستور هذه اللائحة بذريعة أنها تتنافى مع المعايير الإسلامية. وبعد فترة من النقاش بين البرلمان ومجلس صيانة الدستور أقر المجلس في ملاحظته رقم 2 بالضرورة قائلاً: «بسبب مشكلة السكن وقلة الاستثمار في هذا المجال وتوقف عملية بناء بعض الأحياء والمجمعات السكنية، قضت الضرورة أن يعمل بهذه المادة الواحدة مرفقة بملاحظاتها حتى 5 سنوات»[1].

هذا وقد حدد الإمام الخميني في المرسوم الصادر بتاريخ 19/ 7/ 1360 هـ ش (1980 م) مجلس الشورى الإسلامي باعتباره الجهة صاحبة الصلاحية والسلطة في تحديد الحالات الطارئة وكشف الفساد والإخلال بالنظام الاجتماعي والتشريع[2](*).

إن أول قضية في المسائل المتعلقة بالضرورات هي أن الضرورات أمور لها مصداقيتها وليست مسائل تشريعية ذات قوانين محددة، بل إنها تحدث وتطرأ بشكل فجائي، والذين يحددون هذه الضرورات يعتقدون أن تحديد هذه الأحكام الاستثنائية هي من اختصاص أعضاء مجلس الشورى الإسلامي وليست من اختصاص مجلس صيانة الدستور وفقهائه وقد اعتبر البعض أن دخول المرجع الديني أو الفقيه في هذه المصاديق ليس وارداً

---

(1) الأرشيف الرسمي للبلاد، مجموعة قوانين عام 1982، ص 4.

(2) الأرشيف الرسمي للبلاد، مجموعة قوانين عام 1982، ص 195.

(*) لم يكن هناك اختلاف بين مجلس الشورى الإسلامي ومجلس صيانة الدستور بشأن تشخيص الضروريات الاجتماعية وإن مجلس صيانة الدستور يعترف بذلك.

لكونه مجتهداً ومرجعاً إنما التعرف على هذه الضرورات هي من مسؤوليات المقلدين لهذه المراجع. وتطرح القضية بهذا الشكل إن المقلد مثلاً يواجه أحياناً تداخل بين حكمين أو أكثر ولا يدري بأي منها سيأخذ. هنا على المكلف مهمة أساسية وهي ترجيح الموضوعات الضرورية على العادية والأخذ بها.

إذاً بعد مواجهة الحالة المستعصية إذا صحت تسميتها «ضرورة» - وكانت النية خالية من البغي والعدوان كما قال تعالى: ﴿غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ﴾ فإن الحكم الشرعي يخرج من كونه حكماً أولياً ويأخذ طابع الأحكام الثانوية.

إن الضرورات والأحكام الثانوية بسبب ظهورها العلني والواضح إنما هي قضايا ثابتة ومعينة ومحددة(*) بالتالي فهي بحاجة إلى مرجع يتولى مهمة تحديدها ويتكفل الأفراد المقلدين بأنفسهم مسؤولية تحديدها في مسائلهم وقضاياهم الفردية. وإذا وجدوا ما يسمى بالضرورة، يحددوا ما إذا كان العمل سيكبدهم الخسائر كبيرة أم لا؟ على المقلدين والأفراد عامة أن يجيبوا على هذه الأسئلة بأنفسهم، وإذا كانت النتيجة «نعم» فعليهم العمل بها.

هنالك وجهة نظر أخرى تقابل وجهة النظر المذكورة أعلاه وتنفي إحالة مسؤولية تحديد الضرورات إلى الأفراد وترى **أولاً**: أن يتم الاعتراف بالضرورات الاجتماعية رسمياً، **وثانياً**: أن يبدأ العمل من أجل تحديد جهة غير الأفراد لتقوم بتحديد الضرورات.

(*) عادةً تظهر الضروريات والأحكام الثانوية في مجال العمل وهي أمور مصداقية ومعينة.

إن تحديد الضرورة وعدم الضرورة في الشؤون الاجتماعية ليست من مسؤوليات الأفراد فإذا واجه النظام حالةً أو تياراً أو أي شيء آخر يخل بكيانه، فإن البرلمان عندئذ هو صاحب الكلمة الفصل... ومعنى هذا التحديد هو بمعنى التحديد الذي ذكرناه سابقاً للأفراد في نفس فترته الزمنية ونفس مكانه وحيزه ودوام اضطراره[1].

إذا أحال الإمام الخميني (ره) مهمة تحديد الضرورات إلى البرلمان بمرسومه الذي ورد فيه عبارة «بعد تحديد الضرورة من قبل غالبية أعضاء المجلس» . وفي موقف آخر يعترف مجلس صيانة الدستور بسلطة مجلس الشورى الإسلامي في تحديد الضرورات الاجتماعية. ويبين هذا على أن الإمام الخميني أجاز لمجلس الشورى الإسلامي تحديد الضرورات والمصادقة على القوانين الخاصة بها[2].

أ: وصف القوانين الاضطرارية بأنها موقتة

ما ورد في نص مرسوم الإمام الخميني القائل بالإلغاء التلقائي للقوانين الثانوية يدل على أنها مؤقتة. النقطة الثانية أن الأحكام الثانوية بحد ذاتها أحكام مؤقتة وبالتالي فإن صلاحيتها تنتهي بانتهاء الضرورة، وهذه من النقاط الواضحة في القانون والتشريع الإسلامي. هذه الأحكام تتبع الحالات الطارئة والضيق والحرج وما إلى ذلك، وبما أن هذه الحالات مؤقتة فالأحكام الصادرة من أجلها أيضاً تأخذ الصفة نفسها.

لذلك يجب تحديد فترة معينة للقوانين الثانوية عند المصادقة عليها

---

(1) تفاصيل مداولات مجلس الشورى الإسلامي، الدورة الثانية، الجلسة رقم 133، ص 20.

(2) الدائرة الإيرانية العامة للقوانين والمقررات، مجموعة آراء مجلس صيانة الدستور، المجلد الأول ص 171.

في البرلمان حتى لا تكون لها صفة الدوام. ولم ينسى مجلس صيانة الدستور هذه النقطة وصرح بضرورة ذكر فترة زمنية لكل قرار من هذا القبيل.

في لائحة أرسلت إلى مجلس صيانة الدستور امتنع مجلس الشورى الإسلامي عن تحديد فترة زمنية للقانون الاضطراري، فانتقد مجلس صيانة الدستور ذلك قائلاً: «بما أن المصادقة على الملاحظة الواردة في اللائحة كان على أساس مرسوم الإمام الخميني وبموجب الضرورة فإن تحديد فترة زمنية بموجب هذا المرسوم هو أمر ضروري، وبدون ذلك فهي تتعارض مع المعايير الشرعية[1]».

الحد المقرر للأصوات عند المصادقة على القرارات ذات الطابع الضروري: أحال الدستور الإيراني في مادته رقم (65) تحديد عدد الأصوات المطلوبة للمصادقة على المشاريع والقوانين إلى نظام الأحكام الداخلية للبرلمان. وعليه فقد حددت المادة (118) من هذا النظام (للمجلس) عدد الأصوات اللازمة للمصادقة على القرارات. وطبقاً لهذه المادة فإنه عندما تتوفر أغلبية الأصوات أي (نصف +1) من مجموع الحاضرين في قاعة البرلمان تتم المصادقة على القرار إلا في حالات خاصة واستثنائية. إن معنى «الأغلبية المطلقة للأصوات» التي وردت في هذه المادة هي أن يتعدى عدد أصوات المؤيدين للقرار نصف عدد الحضور في الجلسة.

---

(1) الدائرة الإيرانية العامة للقوانين والمقررات، مجموعة آراء مجلس صيانة المجلد الثاني ص 762 موضوع إبداء وجهة نظر حيال لائحة فوريه طارئة خاصة بإلحاق مادة واحدة لقانون المؤجر والمستأجر.

أما في الحالات الاستثنائية التي أشرنا إليها يمكن تسمية «نظام المقررات الداخلية للبرلمان» والذي يحتاج إلى ثلثي عدد الحاضرين لتتم المصادقة عليه[1]، وأيضاً موارد أخرى وردت في الملاحظة رقم (1) من مادة رقم (103) من نظام مقررات البرلمان والتي بحد ذاتها تصادق على ما ورد في المادة 69 من الدستور وهي القرارات التي يصادق عليها البرلمان في اجتماعاته السرية والتي تتم بحضور مجلس صيانة الدستور يجب أن تتحلى بموافقة ثلاثة أرباع النواب. على أية حال نظراً لأهمية مسألة الضرورات والتأكيد على صيانة الأحكام الشرعية حدد الإمام الخميني بديلاً للمصادقة على القرارات الضرورية والطارئة، رغم وجهة نظر سماحته السابقة والتي اشترط فيها حصول أصوات أغلبية النواب (نصف +1). ينص هذا المرسوم على أن لا يقل عدد الأصوات المؤيدة عن ثلثي أصوات الحاضرين ممن لهم حق التصويت عند المصادقة على القرارات الضرورية... وعند حصول هذا الشرط، أي تأييد ثلثي النواب المؤلفين من العلماء والمراجع والمفكرين والملتزمين بالإسلام، على المواضيع والقضايا العرفية المخول تحديد ضرورتها إلى العرف سيعتبر القرار الصادر حجة شرعية[2].

ومن هذا التاريخ أخذ بعين الاعتبار بأن لا يقل عدد أصوات المؤيدين لأي قرار اضطراري (ضروري) عن ثلثي أصوات نواب مجلس الشورى الإسلامي.

---

(1) المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشورى الإسلامي.

(2) روح.... الخميني، صحيفة النور، المجلد 17، ص 202.

ب ـ حالة التشريع القائمة على الأحكام الثانوية في الدائرة التشريعية الحالية للبلاد

لقد كانت حالة التشريع القائمة على الأحكام الثانوية في البرلمان حالة مستمرة ومعمول بها حتى أيام تأسيس مجمع تشخيص مصلحة النظام، حيث إننا نلاحظ بعد تأسيسه أن إقرار القوانين المستندة إلى الضرورة والحاجة الملحة قد انخفض بشكل كبير أو بعبارة أخرى تقلص إلى أدنى مستوى له. غير أن تشكيل مجلس تشخيص مصلحة النظام لم يكن سبباً لإلغاء التشريع القائم على أساس الضرورة من قبل مجلس الشورى الإسلامي بشكل كامل. حقيقة الأمر أن هذا التقلص العددي يعود إلى إدخال مفردة «الدوام» إلى قرارات مجمع تشخيص مصلحة النظام، في حين أن القرارات الثانوية تتسم بطابع التوقيت وعدم الدوام. هناك أيضاً وجهة نظر يطرحها بعض أصحاب الرأي، وهي أن تأسيس مجمع تشخيص مصلحة النظام قد بدد بحد ذاته تلقائياً قضية الأحكام والعناوين الثانوية، على اعتبار أن هذا الإشكال وارد. إن أداء نظام التشريع الإيراني الحالي ما زال متمسكاً بحق مجلس الشورى الإسلامي في وضع قرارات لازمة التطبيق ذات عناوين ثانوية وأداء مجلس الشورى الإسلامي أيضاً يدل على تأكيد السلطة التشريعية على هذا الحق. فعلى سبيل المثال يمكن الإشارة إلى قانون كيفية إصدار مستندات تملك العقارات التي تلفت أوراقها الرسمية في الحرب أو الحوادث الطارئة كالزلزال والسيول والحرائق. علماً بأن هذا القانون كان قد صدر بعد تأسيس مجمع تشخيص مصلحة النظام وبعد الفترة التي أعيد النظر فيها في الدستور وكذلك بعض القرارات والقوانين ذات الطابع الضروري المصادق عليها من قبل البرلمان.

وسنعرض إلى بعض القرارات الضرورية المعمول بها بعد المصادقة:

1 ـ قانون أراضي المدن المصادق عليه عام 1981 [1].

2 ـ قانون إكمال بناء الأحياء والمجمعات السكنية المتوقف بناؤها وطريقة الاستفادة منها والمصادق عليه في عام 1981[2].

3 ـ قانون استملاك الأراضي الزراعية المتروكة والمزورعة التي منحت إلى المزارعين بصورة مؤقتة بعد انتصار الثورة، المصادق عليه عام 1985[3].

4 ـ قانون «أراضي المدن» المصادق عليه عام 1987[4].

5 ـ قانون تفسير المواد رقم 9 و12 من قانون «أراضي المدن» الذي أحيل إلى مجمع تشخيص مصلحة النظام لتصحيح النقص والخلل الموجود فيه والذي تمت المصادقة النهائية عليه[5].

6 ـ قانون كيفية إصدار مستندات استملاك العقارات التي تلفت أوراقها الرسمية بسبب الحرب أو الحوادث الطارئة كالزلزال والسيول والحرائق المصادق عليه عام 1990[6].

---

(1) الأرشيف الرسمي للبلاد، مجموعة قوانين عام 1981 ص 90.

(2) الأرشيف الرسمي للبلاد، مجموعة قوانين عام 1982، ص 3.

(3) الأرشيف الرسمي للبلاد، مجموعة قوانين عام 1985 ص 364.

(4) المصدر نفسه قوانين عام 1987 ص 531.

(5) المصدر نفسه قوانين عام 1988 ص 567.

(6) المصدر نفسه قوانين عام 1990، ص 57.

الفقرة السادسة: دور باقي الجهات المشرعة الوارد في الدستور

يقول أرسطو: إذا تخلى الإنسان عن القانون سيتحول إلى أسفل حيوان والحقيقة أن الحد الفاصل بين الإنسان والحيوانات المفترسة هو القانون[1]. يرى أرسطو أن دور كل قانون هو دور إيجابي لأنه يطبق على الجميع بالتساوي.

أشرنا سابقاً إلى أن السلطة التشريعية تعكس الإرادة الحرة للشعب والتي تتجسد بصورة منظمة وعلى شكل مؤسسة دائمة تسمى البرلمان أو المجلس. أما في قضية القانون والتشريع فيجب التطرق إلى مواضيع أخرى. فطبقاً لما ورد في الدستور يسمح لجهات غير البرلمان أن تتولى مهمة التشريع في بعض القضايا. وتقسم هذه الجهات على أساس ما ورد في الدستور كالتالي:

أولاً ـ الاستفتاء العام: تخول السلطة التشريعية بموجب الدستور الإيراني إلى مجلس الشورى الإسلامي[2]، ولكن من الممكن أن تحال هذه السلطة أحياناً في الظروف الفائقة الأهمية سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً إلى الاستفتاء العام[3]. وعليه يصادق الشعب عن طريق هذا الاستفتاء العام والتصويت، على القانون والقرارات.

ثانياً: كافة الجهات التشريعية المختصة بسن القوانين

أ ـ سن القوانين على يد فقهاء الدورة الأولى لمجلس صيانة

---

(1) علي رضا علي آبادي المصدر السابق ص 45.

(2) المادة 58 من الدستور الإيراني.

(3) المادة 59 من الدستور الإيراني.

الدستور: جاء في المادة 108 من الدستور بأن المصادقة على القانون المتعلق بعدد ومؤهلات الخبراء وطريقة انتخابهم والنظام الداخلي الناظم لجلساتهم يجب أن تتم للمرة الأولى عن طريق فقهاء أول مجلس لصيانة الدستور وذلك بأغلبية الأصوات، وأن تكون المصادقة النهائية عليها من قبل قائد الثورة. وبهذا الشكل يكون الدستور قد استثنى حق وضع هذه الأحكام والقوانين من صلاحيات مجلس الشورى الإسلامي وحصرها ضمن صلاحيات الجهات التي ورد ذكرها في المادة 108 من الدستور. الجيل الأول من فقهاء مجلس صيانة الدستور، ومن بعدهم مجلس الخبراء، هم الجهة الوحيدة المخولة بحق وضع القانون. وقد احتكرت هذه الجهات حق وضع الأحكام والقوانين.

لقد ألغيت هذه الصلاحية عملياً بعد مصادقة مجلس صيانة الدستور على «قانون الانتخابات والنظام الداخلي لمجلس الخبراء والمتعلق بالمواد (5) و107 و108 من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية»[1] وذلك بعد إدخال التعديلات اللازمة عليها[2]. وهي الآن جزء من تاريخ القانون الدستوري الإيراني[3].

يستشف من مبادئ الدستور أن وجهة نظر المشرع الدستوري الإيراني كانت قائمة على أن تتمايز صلاحية وضع مثل هذه التشريعات عن صلاحية وضع باقي التشريعات العادية الأخرى. وتقتضي الأهمية

---

(1) الأرشيف الرسمي للبلاد، مجموعة القوانين 1981، ص 541.

(2) الأرشيف الرسمي للبلاد، مجموعة القوانين 1983، ص 63.

(3) جاء في المادة 21 من هذا القانون: أعد هذا القانون ونظم في 21 مادة و 6 بنود وذلك في الجلسة المؤرخة في عام 1981 لفقهاء مجلس صيانة الدستور وأرسلت إلى سماحة القائد ليصادق عليها نهائياً.

والشروط الخاصة لهذه القوانين أن لا يتم إدخال أي تعديلات أو شطب أو إلغاء عليها من قبل القوانين العادية. وعلى هذه الأساس فإن حتمية العمل بهذا الأمر يخرج عن إطار صلاحية التشريع العام والعادي. وعلى الرغم من أهمية هذه القوانين الخاصة إلا أنها لا تعطى أفضلية على القوانين العادية و«فوق العادية»[1].

وتجدر الإشارة إلى انه بالرغم من تساوي هذين النوعين من القوانين من حيث قانونيتهما ودرجتهما على سلم ترتيب القوانين، وبالرغم من وجود خلاف وحيد بينهما، وهو وجود صلاحية خاصة لكل جهة مقابل الصلاحية العامة للجهة الأخرى، فقد فقدت هذه القوانين قدرتها على التأثير بالقوانين العادية. إن العلاقة التي تربط بين هذه القوانين والقوانين العادية الأخرى علاقة عرضية (عابرة) ولكل منها حدود واضحة. فكما أن مجلس الشورى الإسلامي ليس له القدرة على إلغاء أو تعديل القرارات التي حددتها المادة 108 من الدستور فإن قرارات هذه المادة أيضاً تفتقر إلى أي قدرة على إلغاء أو تعطيل القوانين العادية التي يقرها مجلس الشورى الإسلامي. وبذلك نستنتج أن واضعي الدستور قد استثنوا دائرة خاصة من بين القوانين العادية وأسندوها إلى جهات أخرى. وهذه الجهات هي فقهاء مجلس صيانة الدستور لمدة زمنية محددة ويأتي من بعدهم خبراء القيادة.

نطاق صلاحيات الجهات المذكورة في المادة 108 من الدستور تنحصر بالمسائل التالية:

---

(1) سيد جلال الدين مدني: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية للجمهورية الإسلامية الإيرانية، ص 224.

1 ـ بالنظر إلى أساس تصنيف القوانين فإن قرارات هذه الجهات يجب أن لا تتعارض وتتنافى مع الدستور إضافة إلى بطلان أي قرار وقانون يصدر عن هذه الجهات ويكون في مستوى الدستور.

2 ـ نظراً لاحتلال الاستفتاء العام مرتبة مهمة مقارنة بجميع أنواع القوانين العادية، فإنه في حال تم إطلاق حكم حول موضوع معين استناداً إلى المواد 6 و59 من الدستور نرى أن إدخال أي تعديل أو إلغاء لهذا الحكم عن طريق القوانين العادية لهذه المواد هو أمر غير منطقي. وبعبارة أخرى إن الاستفتاء العام يشمل أيضاً جميع الأحكام الصادرة عن المادة 108. وفي حال حدوث أي تعارض بينهما فإن هذا سوف يؤدي إلى إلغاء القوانين التي وضعت مسبقاً من قبل الجهات التابعة للمادة 108. هذا الحكم هو نتيجة للأفضلية الذاتية للإستفتاء مقارنة بأحكام المادة 108، وكذلك يستند إلى تفوق الرأي العام باعتباره مصدر التشريع على الجهات التشريعية الأخرى والتي تم ذكرها آنفاً.

ب ـ إقرار القانون عن طريق مجمع تشخيص مصلحة النظام: ورد في المادة 112 من الدستور الإيراني ما يلي: يتم وضع القرارات الخاصة بهذا المجمع من قبل أعضاء المجمع أنفسهم ومن ثم تتم المصادقة عليها من قبل قائد الثورة. بالإضافة إلى سن القوانين فإن المجمع يحق له عند إفتاء مجلس صيانة الدستور بتعارض أي قرار مع المعايير الإسلامية أو الدستور حسم المسألة ووضع قوانين جديدة إذا ما لزم الأمر.

ج ـ التشريع والمصادقة على القوانين من قبل المجلس الأعلى للأمن القومي: طبقاً لما ورد في الجزء الأخير من المادة 176 من

الدستور فإن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للأمن القومي تأخذ طريقها للتنفيذ بعد مصادقة قائد الثورة عليها.

تجدر الإشارة إلى أن قرارات المجلس الأعلى للأمن القومي لا تأخذ طابعاً قانونياً بحتاً وحالها كحال القرارات الصادرة عن الحكومة (مجلس الوزراء) والتي يمكن العمل بها وتنفيذها. وبالتأكيد لا يمكن لأي قرار أن يتعارض مع المعايير الشرعية والدستور[1].

د ـ سن وإقرار القوانين والأحكام من قبل مجلس خبراء القيادة: نصت المادة 108 من الدستور على أن أي تغيير أو إدخال تعديلات أو إعادة النظر في القانون المتعلق بعدد ومؤهلات الخبراء وطريقة انتخابهم وكذلك المصادقة على القوانين المتعلقة بعمل الخبراء ومسؤولياتهم هي من اختصاص هذا المجلس. وهذا ما تم التطرق إليه في الفقرات السابقة.

هـ ـ الدور التشريعي لمجلس إعادة صياغة الدستور: ورد في القسم الثاني من المادة الأخيرة من الدستور، وذلك بعد الإشارة إلى تركيبة أعضاء مجلس إعادة صياغة الدستور الذين يختارهم قائد الثورة، أن قرارات هذا المجلس، وبعد تأييد ومصادقة قائد الثورة عليها، يجب أن تعرض على الرأي العام ليتم التصويت عليها وتنال ثقة الأغلبية المطلقة من المشاركين في الاستفتاء. وبذلك يكون الدستور قد حدد دور هذا المجلس في التشريع. مع العلم بأن قرارات هذا المجلس قد استثنيت من صلاحيات مجلس الشورى الإسلامي ووضعت بيد جهة

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري والمؤسسات السياسية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، طبعة عام 200، ص 382.

خاصة حيث جاء في المادة (177) أن صلاحية هذه الجهة تكون فقط في هذا المجال. أي إعادة النظر بالدستور وتستمر حتى تتم مصادقة الشعب على هذا القرار، ومن ثم ينتهي دورها، إلا إذا اقتضت الحاجة أن يعاد النظر في الدستور مرة أخرى.

و ـ **التشريعات الصادرة عن المجالس البلدية:** اعتبرت المادة السابعة من الدستور، المجالس البلدية بأنها أحد الأقطاب الرئيسية في اتخاذ قرارات البلاد، كما أجازت لها المادة (12) من الدستور سن التشريعات المحلية في المناطق والأقاليم التي يجتمع فيها مزيجاً من المذاهب الخمس (الحنفي، المالكي، الحنبلي، الشافعي، الزيدي) بما يتناسب مع المذهب السائد بشرط أن يحافظ على حقوق سائر المذاهب الأخرى. وفي إطار الصلاحيات المعطاة لتلك المجالس، وقد ألزمت المادة (103) من الدستور جميع المحافظين وحكام الأقاليم ومدراء النواحي والمناطق وكل مسؤولي البلاد المعينين من قبل الحكومة بضرورة العمل والأخذ بقرارات المجالس البلدية كل في إطار صلاحياته[1].

ز ـ **سن القوانين عن طريق لجان المجلس والسلطة التنفيذية:** تسريعاً لعملية سن القوانين في بعض القضايا الهامة، ونظراً للضرورة الفائقة وطبقاً لما جاء في المادة (85) من الدستور فإنه يحق للمجلس تخويل لجانه الداخلية سن بعض القوانين بعد مراعاة المادة (72) من

---

(1) وفقاً للدستور فإنها من واجبات وصلاحيات المجالس البلدية هي المحلية وليست الوطنية وذلك لغرض التقدم السريع في مجال البرامج الاجتماعية والاقتصادية والصحية والإنشائية والثقافية والأمور الرفاهية المحلية الأخرهناك قرارات في هذا الشأن ومن ضمن هذه القرارات، قرار تعيين رسوم الخدمات المعروضة من قبل البلدية، والأنظمة المالية والمعاملات في البلدية، الموافقة على وضع الضرائب وأخذ الرسوم وميزانية البلدية.

الدستور، وذلك على الرغم من أن هذه القوانين ستدخل مرحلة اختبارية لفترة زمنية يحددها البرلمان ومن ثم يصادق عليها بشكل نهائي، كما نقرأ في المادة (85) أيضاً:

«كما يمكن لمجلس الشورى الإسلامي أن يحيل مسؤولية المصادقة على قوانين المنظمات، الشركات، المؤسسات الحكومية أو التابعة لها إلى اللجان المختصة أو إلى الحكومة، آخذاً في الوقت نفسه المادة (72) من الدستور بعين الاعتبار. وفي هذه الحالة يجب أن لا تتعارض القوانين والقرارات الحكومية مع المبادئ والأحكام الشرعية للمذهب الرسمي في البلاد (التشيع) أو مع الدستور. الجهة المكلفة بتحديد هذا التعارض من عدمه هي مجلس صيانة الدستور كما نصت على ذلك صراحةً المادة 96 من الدستور. بالإضافة إلى أن هذه القرارات يجب أن لا تتنافى وتتعارض مع القوانين والأحكام العامة للبلاد. ولدراسة هذه القوانين وإعلان عدم تعارضها مع القوانين المذكورة فإنه يجب إطلاع رئيس مجلس الشورى الإسلامي على مضمونها ضمن إبلاغ رسمي وذلك حتى يصار إلى تنفيذها» .

من الملاحظ أنه تم إعطاء الحكومة صلاحية سن القوانين وذلك بعد موافقة السلطة التشريعية على ذلك.

وبالإضافة إلى ذلك فإن اللوائح والأنظمة الداخلية تعد من أبرز وسائل التشريع التي تتم عن طريق الحكومة. وفي هذا الخصوص تنص المادة (138) من الدستور على أنه، بالإضافة إلى تكليف مجلس الوزراء أو أحد الوزراء إعداد لوائح وأنظمة داخلية لتنفيذ القوانين، فإن لمجلس الوزراء الحق في إصدار اللوائح والأنظمة الداخلية الخاصة بأداء المهام الإدارية وضمان تنفيذ القوانين وتنظيم عمل المؤسسات الإدارية. وكذلك

يحق لكل وزير في إطار حدود مسؤولياته (وزارته) وضمن القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء أن يضع الأنظمة ويصدر المراسيم والأحكام ولكن يجب أن لا يتعارض مضمون هذه القرارات والمراسيم مع نص وروح القوانين. ويمكن للحكومة أن تحيل مهمة البت في بعض القضايا المتعلقة بوظائفها إلى لجان تتألف من عدة وزراء. وتعد القرارات الصادرة عن هذه اللجان بعد مصادقة رئيس الجمهورية عليها قرارات ملزمة، ومن ثم يتم إحالة هذه القوانين واللوائح الحكومية والقرارات الصادرة عن اللجان التي ورد ذكرها في المادة 138 بعد عرضها للتنفيذ ضمن كتاب رسمي إلى رئيس مجلس الشورى الإسلامي للاطلاع، فيقوم رئيس المجلس بدراستها وإذا ما ثبت تعارضها مع القوانين العامة فإنه يعيدها إلى مجلس الوزراء لإعادة النظر فيها مع ذكر سبب التعارض.

وعلى هذا الأساس يلاحظ أنه على الرغم من أن الدستور يعتبر مجلس الشورى الإسلامي المشرع الوحيد في البلاد، إلا أن الاستثناءات السابقة الذكر كانت تتم بموافقة الدستور نفسه.

لكن هناك بعض الملاحظات في هذا الشأن: أن الدستور قد فوض صلاحيات التشريع التامة إلى البرلمان وبشأن تعدد مصادر التشريع يجب أن نقول كما هو الحال بالنسبة للاستبداد الذي يؤدي إلى الفساد، فإن تعدد وتناثر السلطة أيضاً بسبب الفساد ولقد أقرّ في جميع أنحاء العالم بأن التشريع يجب أن يقوم به البرلمان، فما هو العيب أن يتم تعيين هذه المسائل بواسطة البرلمان التشريعي للشعب؟ وكما زادت مراجع التشريع، فهناك احتمال لتداخل الواجبات والصلاحيات وفي النتيجة، سيؤدي ذلك إلى فساد السلطة أيضاً. وفي الواقع الدور التشريعي لمؤسسة «مجمع تشخيص مصلحة النظام» حسب الدستور هو تشخيص مصالح النظام في

مجال الاختلافات الحاصلة بين البرلمان ومجلس صيانة الدستور في بعض القوانين المصادق عليها وأن هذا المجمع لا يستطيع مطلقاً أن يقوم بوضع القوانين، وعلى هذا الأساس فإن الأصول التشريعية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية والأصول المطبقة في الدستور لا تعترف بتفويض الاختيارات لسن القوانين، وأن هذه الفلسفة تؤدي إلى المعارضة مع تفويض الاختيارات. ولا يحق للسلطة التشريعية تفويض حق التشريع إلى شخصٍ ما أو إلى مجلس لم يفوضه الشعب بذلك وإن حدث ذلك فهو فاقد الصلاحية وغير معتبر[1]. وأما إذا قام البرلمان بتفويض حق التشريع إلى الدولة... فإن ذلك يعتبر مخالفة لأصل استقلالية السلطات في الدستور[2]. وعلى أساس كل ما نشاهده حالياً باستثناء الفترة القصيرة في بداية الثورة الفتية وفترة الحرب المفروضة على إيران وبسبب الاجتياح، فإن تعدد مراجع تسنين القوانين وحتى بشكله البسيط لم يجدي ثماراً وإن ذلك سيؤدي إلى تضعيف السلطة التشريعية الأصلية في البلاد.

الفقرة السابعة: دور مجلس الشورى الإسلامي فيما يخص المواد 85 و138 من الدستور

بعد أن تم إدراج (اللوائح التنفيذية للقوانين) و(اللوائح الإدارية) في دائرة القانون مباشرةً بعد القوانين العادية والتراتبية الناتجة عن ذلك. فإن موضوع التصنيف والترتيب يطرح على الشكل التالي: إن القرارات التي أقرت من قبل الأحكام والقوانين المذكورة أعلاه يجب أن لا تتعارض

(1) فردريك كابلستون من الفلاسفة الإنجليز، نقلاً عن علي نقي، أمير حسين، تصنيف القوانين والمراجع التشريعية في القانون الدستوري الإيراني، 1992 الصفحة 154.

(2) و.ت.جونز، أرباب الفكر السياسي، المجلة الثاني، الجزء الأول، الصفحة 253.

مع القرارات التي شرعت من قبل القوانين العادية والقوانين الأخرى التي هي أعلى درجة منها. ولهذا كان لابد من إيجاد صمام أمان يعد ضماناً لتنفيذها، وذلك حتى يضبط تطابقها مع القوانين الأعلى منها. وقد بين دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية بعد إعادة تعديله في عام 1990 من خلال المادتين 85 و138 كيفية ممارسة رئيس مجلس الشورى الإسلامي لمهمته في الإشراف على القرارات الصادرة عن الحكومة وذلك على الشكل التالي:

بالإضافة إلى ما ذكر فإن قرارات الحكومة يجب أن لا تتعارض مع القوانين والأحكام العامة للدولة. ولأجل دراسة وإعلان عدم تعارض هذه القرارات مع القوانين المذكورة كان لا بد من إرسالها على شكل بلاغ رسمي إلى رئيس مجلس الشورى الإسلامي للاطلاع بعد أن يكون قد تم إحالتها للتنفيذ.

وتشير المادة 138 من الدستور حول هذا الموضوع أيضاً إلى ما يلي:

«تتم إحالة الأنظمة الداخلية والقرارات الصادرة عن الحكومة والقرارات الصادرة عن اللجان المشار إليها في هذه المادة ضمن بلاغ رسمي إلى رئيس مجلس الشورى الإسلامي للاطلاع ويقوم المجلس بدراستها وإذا ما ثبت بالدليل القاطع تعارضها مع القوانين العامة فإن رئيس المجلس يعيدها إلى مجلس الوزراء لإعادة النظر فيها بعد ذكر سبب التعارض» . كذلك نصت المادة 173 من الدستور على تأسيس ديوان أو مجلس للعدالة الإدارية[1] بإمكانه إلغاء القوانين والقرارات التي

(1) محكمه العدالة الإدارية تعمل تحت إشراف السلطة القضائية ويعتبر أن مع بعضهما البعض مرجعاً واحداً.

تتعارض وتتنافى مع الدستور. كما هيأت المادة (170) من الدستور الأرضية المناسبة من أجل الإلغاء النسبي للقرارات والقوانين المخالفة للقانون. وبهذا الشكل يكون قد ضمن مبدأ التصنيف الطبقي للقوانين. صادق مجلس الشورى الإسلامي في عام 1990 على قانون يحدد كيفيه تنفيذ المواد (85) و(138) من الدستور بالنسبة للفقرة الخاصة بمسؤوليات ومهام رئيس المجلس، والذي كان قد صادق عليه مجلس صيانة الدستور[1].

وتنص المادة الوحيدة حول هذا القانون على ما يلي: لزوم اطلاع رئيس مجلس الشورى الإسلامي على اللوائح والأنظمة الداخلية والقوانين الحكومية والقرارات الصادرة عن اللجان المنصوص عليها في المادة 138 وكذلك القرارات الخاصة بالمادة 85 من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية. وفي حال ثبت لرئيس المجلس تعارض هذه القوانين والقرارات مع الدستور فإنه يعلم الحكومة بوجهة نظره الخاصة مترافقة مع الحجة القانونية.

تلزم هذه المادة الحكومة في حال ثبوت تعارض قراراتها مع الدستور تعارضاً كلياً أو جزئياً بأن تقوم بتعديل هذه القرارات في ظرف أسبوع واحد ومن ثم تصدر أوامرها بوقف العمل بها فوراً.

البند الثاني من هذا القانون يبين أنه إذا ما حدث أي اختلاف في وجهات النظر بين رئيس المجلس ومجلس الوزراء أو مع اللجان الحكومية بالنسبة لفهم القوانين فإن رأي رئيس المجلس هو الذي يكون

(1) صادق المجلس على القانون المذكور في تاريخ 14/ 1/ 1990 وكان مجلس صيانة الدستور قد صادق عليه في تاريخ 17/ 2/ 1990.

صاحب الكلمة النهائية في هذا الموضوع، أي وجهة نظر رئيس المجلس تكون هي المعتبرة في هذا المجال.

كما أشار البند الرابع من القانون إلى ضرورة إضافة خمسة بنود إلى هذا القانون لتبيان كيفية تنفيذ المادتين 85 و138 من الدستور موضحاً ما يلي: إذا ما تحفظ رئيس مجلس الشورى الإسلامي على القرار بكامله أو على جزء منه وأعلم مجلس الوزراء بالإشكالات الواردة فيه، ولم يعمل مجلس الوزراء على تعديل القرار أو إلغائه خلال المدة الزمنية التي حددها القانون فإنه بعد انتهاء هذه المدة مباشرة يصبح هذا القرار بكامله أو الجزء المراد تعديله باطلاً من الناحية القانونية[1].

يعتبر سن وإقرار اللوائح التنفيذية والإدارية استناداً إلى المادة 138 من الدستور والتوجهات المطروحة في الحقوق الأساسية الإيرانية من الصلاحيات الأولية لمجلس الوزراء، ومن هنا وضع هذه القرارات من اختصاص مجلس الوزراء فإنه وطبقاً للنص القانوني الوارد في المادة 138 من الدستور يمكن إحالة الصلاحية التنظيمية إلى اللجان التابعة لها. وتجدر الإشارة إلى أن الصلاحيات التي تمت الإشارة إليها هي حكماً من اختصاص الوزراء ولا يمكن منحها إلى أي شخص آخر.

وطبقاً للمادة 138 من الدستور فقد أعطي هذا الحق إلى الحكومة حتى تتمكن من تكليف الوزراء أو أحد الوزراء بإعداد اللوائح التنفيذية، هذا فضلاً عن الصلاحيات التي تتمتع بها الحكومة كحق المصادقة على القرارات التنفيذية.

---

(1) يشمل هذا القانون مادة واحدة وقد صادق عليه البرلمان في جلسة العلنية (المفتوحة) المؤرخة في 26/ 2/ 1999 وأقره مجلس صيانة الدستور في 27/ 2/ 1999.

وحول هذه النقطة فإنه يحق للوزراء، الأعضاء في لجنة الشؤون الاجتماعية التابعة للحكومة في حال اقتضت الضرورة، واستناداً إلى المادة 8 من القانون، إدخال تعديلات على هيكلية القوى البشرية العاملة في الأجهزة والمؤسسات الحكومية وتوظيف أفراد وأشخاص كان القانون قد حظر توظيفهم في هذه المؤسسات. إن القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء تنتهي عادة بالرمز «هي»، لكن القرارات المستندة إلى المادة 138 فإنها لا تمر بالرمز (ك) من خلال القانون الذي يحدد كيفية تطبيق المادتين 138 و85 وإذا ما مرت من خلاله فإنه لا يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة بحقها، وذلك لأنها ليست قرارات صادرة عن مجلس الوزراء (قرار صادر عن لجنة الشؤون الاجتماعية التابعة للحكومة)، ولذلك لا يشملها إشراف رئيس البرلمان والهيئة المختصة بتطبيق القرارات. ويمكن الإشارة على سبيل المثال إلى القرار رقم 11069/ت26512 ك بتاريخ 25/ 6/ 2001.

وبالنسبة لهذا القرار فقد قرر الوزراء الأعضاء في لجنة الشؤون الاجتماعية التابعة للحكومة استناداً إلى المادة 8 من قانون التعديل المصادق عليه في عام 1997 والمستند إلى البند (و) من الملاحظة رقم (4) من قانون الموازنة توظيف المتقاعدين والمحالين إلى المعاش والتي تكون الأجهزة التنفيذية بحاجة ماسة إلى خبراتهم وتخصصاتهم. ولا يشمل هذا التوظيف المحكومين والمخالفين.

نقد وتحليل القانون: يتراءى لنا للوهلة الأولى أن قانون كيفية تطبيق المادتين 85 و138 من الدستور يحمل في طياته إشكالية أساسية وبنيوية وتترتب عليه آثار حقوقية وقانونية هامة ونتائج غير مضمونة العواقب، وذلك لأنه طبقاً لما ورد في القسم الأخير من المادة 85 من

الدستور فإن مجلس الشورى الإسلامي هو الجهة المكلفة بالإعلان عن عدم تعارض قرارات الحكومة مع القوانين في الوقت الذي لا نراه يؤدي هذه الوظيفة اليوم. وكذلك ما تزال المواد المذكورة أعلاه في الدستور غير مطبقه حتى الآن، وإن عدم المراعاة الدقيقة للتنفيذ له آثاره وتبعاته القانونية التي لابد من الإشارة إليها وهي:

1 ـ إذا افترضنا أن البرلمان لم يؤدي مهمته في الإعلان عن تعارض أو عدم تعارض القرار مع القوانين فإن قرارات الحكومة في هذه الحالة ستفقد مصداقيتها، وفي كل لحظة تلي إرسال القرار إلى المجلس لإبداء النظر والبدء بالتنفيذ هناك احتمال، ولو بعد عدة شهور، لأن يبلغ البرلمان الحكومة بتعارض القرار مع القوانين العامة وذلك لأنه لم يتم تعيين فترة زمنية محددة لإبداء المجلس رأيه حول هذه القرارات. أخيراً وبسبب عدم تحديد الفترة الزمنية لإبداء المجلس وجهة نظره حول هذه القرارات فإنه من الممكن أن تكون السلطة التنفيذية (الحكومة) والمؤسسات التابعة لها قد أعطت في تلك الفترة تعليماتها من أجل البدء بتنفيذ وتطبيق أحد القرارات. أو ربما يكون قد تم العمل بجزء مهم منه. أو حتى ربما تكون الحكومة قد منحت حقاً معيناً لأحد الأشخاص استناداً إلى هذا القرار، وبعد كل هذا يصدر البرلمان فجأةً قراراً يتضمن تعارض وعدم تطابق القرار مع القانون. وفي النتيجة يؤدي توقف العمليات التنفيذية إلى هدر الثروات ورأس المال الوطني هذا فضلاً عن الآثار القانونية السلبية التي ستترتب على ذلك التوقف.

2 ـ المادة 170 من الدستور نصت صراحةً بأنه على القضاة العاملين في المحاكم عدم العمل والأخذ بالقرارات واللوائح القانونية الحكومية التي تتعارض وتتنافى مع القوانين والأحكام الشرعية

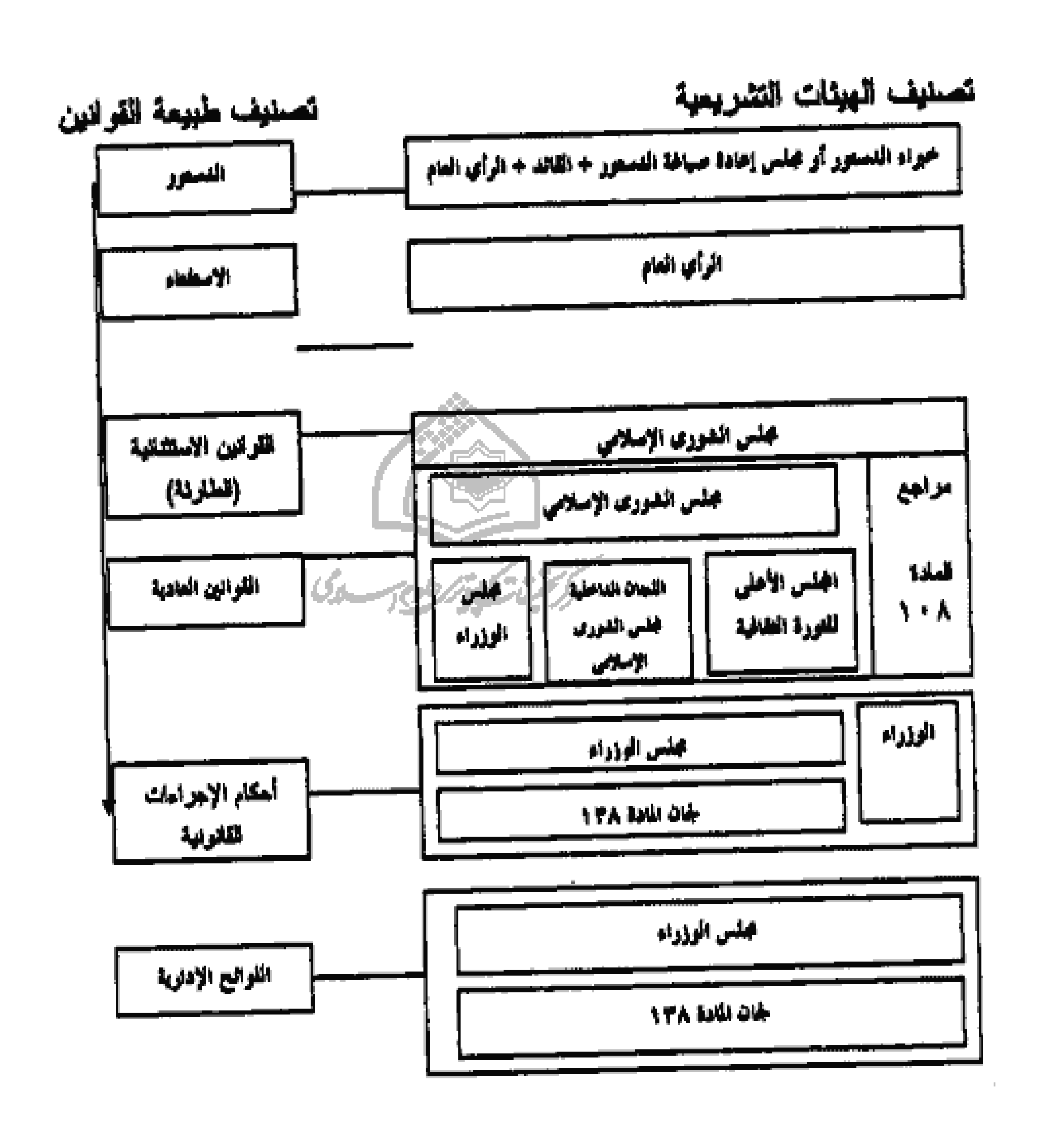
(الإسلامية) أو الخارجة عن حدود صلاحيات ومسؤوليات السلطة التنفيذية أن لكل شخص الحق في تقديم طلب إلى مجلس العدالة الإدارية لإلغاء هذه القرارات، وقد كان من الأنسب عدم إسناد هذه المسؤولية إلى مجلس الشورى الإسلامي، وخصوصاً أن مجلس الشورى الإسلامي كان قد أعلن رسمياً في تفسيره للمادة رقم 25 من قانون مجلس العدالة الإدارية: «على أنه في حال حدوث اختلاف في وجهات النظر بين مجلس العدالة الإدارية ورئيس مجلس الشورى الإسلامي حول الصلاحيات والمسؤوليات الواردة في المادة 85 من الدستور فإن رأي مجلس العدالة الإدارية[1] يعتبر نافذاً» وقد تمت المصادقة عليه تدريجياً من قبل مجلس صيانة الدستور. وهذا ما يفسر ظهور الإشكالية التالية وهي تخصيص مرجعين قانونيين في نفس الوقت من أجل دراسة قرارات الحكومة والبت فيها مما يؤدي إلى خلق صعوبات ومشاكل عدة كانت قد تمت الإشارة إليها في البند الأول.

ولذلك فإنه يُقتَرح إجراء تعديلات ضرورية على القانون الخاص بطريقة تنفيذ المادتين 85 و138 من الدستور والمتعلق بالفقرة الخاصة بصلاحيات ومهام رئيس مجلس الشورى الإسلامي والمصادق عليها في عام 1989 ـ تقضي بتحديد فترة زمنية للإعلان عن تعارض أو عدم تعارض القرارات مع الأحكام الشرعية والدستور، علماً بأن الدستور قد نص صراحة في مادته الخامسة والثمانون على أن مجلس الشورى الإسلامي هو الجهة الوحيدة المخولة بالإعلان عن تعارض أو عدم تعارض قرارات الحكومة مع الأحكام والمعايير الإسلامية وكذلك مع الدستور.

---

(1) محكمة العدالة الإداري تكون تحت إشراف السلطة القضائية وتكون كمجلس الشورى الدوله.

تصنيف القوانين والهيئات التشريعية في الحقوق الأساسية للجمهورية الإسلامية الإيرانية



الفقرة الثامنة: أسلوب التشريع وكيفية تفسير القوانين

إن ما يعطي للقانون صفته القانونية والشرعية وأهميته الخاصة ويكون عاملاً مساعداً كي يؤدي دوره الطبيعي والعملي في المجتمع هو أسلوب التشريع الصحيح والعلمي. ومن البديهي أنه إذا لم تفلح السلطة التشريعية أو المشرع العادي في سن قوانين وأحكام تتلاءم مع ظروف وشروط الحياة اليومية للمجتمع، وتقوم على أساس الحاجات الثقافية، الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، فإن هذه القوانين بالتأكيد ستفقد سيادتها وشرعيتها وستبقى عبارة عن وثيقة خطية ليس لها أي اعتبار رسمي. لأنه سرعان ما يدرك أفراد المجتمع بأن القانون لا ينسجم مع القيم السائدة فالمجتمع والظروف الموضوعية التي تحكم علاقاته لذلك فإنهم سيحاولون عدم الالتزام والتهرب من تنفيذه، حيث إنه هناك علاقة وثيقة وواضحة بين عدم الرغبة في تنفيذ القانون وبين عدم وجود منهجية مدروسة في عملية التشريع. فإذا لم يكن يوجد في المجتمع منهجية صحيحة لوضع القانون والتشريع، أو إذا افتقد القانون لمضمونه العلمي السليم، فإنه عند ذلك يمكن القول بعدم وجود قانون في ذلك المجتمع. ومن هنا فإن التكهن بأن الشعب سيلتزم بتطبيق القانون هو أمر غير منطقي وليس في محله، حيث إن على أفراد المجتمع أولاً أن يتعرفوا على سبب إلزامهم بتطبيق القانون وهل توجد مصلحة عامة من تنفيذه وهل يمكن لآمالهم وأهدافهم أن تتجسد وتتجلى في هذا القانون.

«النظام الذي يتم فيه سن القوانين والتشريع دون مراعاة واحترام للقواعد والمعايير التي هي فوق القانون نفسه وافتقاده في الوقت نفسه للآليات الضرورية من أجل مراعاة التطور الفكري والمعرفي لدى أفراد المجتمع يجب أن لا نعول عليه كثيراً في عملية تنفيذ القانون والالتزام

به، حيث إن مسيرة التطور البشري مسيرة مستمرة وغير قابلة للتوقف، وهي عبارة عن تنمية وتطور اقتصادي، والقانون الذي سيقف في وجه ازدهار وتطور الإمكانيات والقدرات البشرية سوف ينكسر ويزول عاجلاً أم آجلاً، وبالتالي سيفقد قدرته في التأثير على التربية والتفوق المعنوي لأفراد المجتمع والذي يعتبر ويجب أن يعتبر الهدف الأسمى للتشريع»[1]

يحتاج سن القانون إلى مجموعة من المبادئ والثوابت التي يجب أن يأخذ بها المشرع أثناء إعداد وسن القانون. هذه المبادئ والثوابت تكون مستقاة من ثقافة ذلك المجتمع. فالقوانين التي تنسجم مع روح وطبيعة النظام السياسي، الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع وتأخذ في الوقت نفسه بالمعايير الدينية والظروف والشروط الثقافية الحاضنة للحقوق العامة، ستحظى بالتأكيد على احترام الناس وإقبالهم عليها، وعند ذلك فقط يمكن إحقاق الحقوق وضمان الحريات لأفراد المجتمع. وهذا بدوره يؤدي إلى خلق مجتمع إنساني رفيع وهادف يعمل على صقل وتطوير نفسه باستمرار.

يمكن دراسة وتقسيم مراحل التشريع في إيران من خلال الاقتراح (اللائحة والمشروع)، المتابعة والإقرار (العادي والفوري)، والمصادقة (في مجلس صيانة الدستور وبعضها في مجمع تشخيص مصلحة النظام)، توقيع رئيس الجمهورية ومن ثم الإصدار على الشكل التالي:

---

(1) د. سيد مصطفي محقق داماد، «مقاله حول التوجه نحو القانون والتشريع في المجتمع المدني» كتاب «تحقق المجتمع المدني في ظل الثورة الإسلامية الإيرانية»، ص 298.

اولاً: اقتراح القانون

نواجه في بداية هذا البحث قضيتين .الأولى: أن مسؤولية التشريع هي من مهام البرلمان ومسؤولياته، إذا من سيتولى مهمة اقتراح القانون، السلطة التشريعية أم التنفيذية؟ والثانية: ما هو السبب في ذلك؟ المقصود من اقتراح القانون هو أن يتم اقتراح نص بهدف وضع قانون جديد أو تعديل قانون موجود مسبقاً. وهذه الخطوة تعد أول مرحله في عملية التشريع. والمتعارف عليه هو أن الشخص الذي له حق اقتراح القانون ويفترض منذ البداية الشكل الذي سيكون عليه القانون، لديه القدرة على إعطاء ورسم محاوره الأساسية.

يتم إقرار القانون من خلال تضافر الجهود والمساعي المشتركة للمسؤولين الحكوميين وأعضاء البرلمان، والأعيان والوجهاء وبالاستفادة من المواهب والإمكانات واستخدام الأساليب والطرق الصحيحة[1].

لذلك فإن الجهات المخولة باقتراح القوانين بصفته حقاً شرعياً لها هي:

- أعضاء المجالس التشريعية والذي يطلق على اقتراحهم اسم اقتراح القانون أو (Proposition de lois).

- السلطة التنفيذية وتمارس حقها هذا تحت اسم مشروع القانون (projet de lois)[2].

وبذلك يكون الدستور الإيراني قد حدد اقتراح القانون بطريقين رئيسيين وهما إما اللائحة أو المشروع وهذا ما سنتطرق إليه الآن:

---

(1) د. سيد محمد هاشمي، المصدر السابق، ص 137.

(2) د. أبو الفضل قاضي، المصدر السابق، ص 499.

أ ـ اقتراح القانون المقدم من قبل المجلس: في القوانين البرلمانية التقليدية يمنح حق اقتراح القوانين إلى كل عضو أو عدد من أعضاء المجالس التشريعية[1]، حيث يتعاون عادةً عدد من أعضاء البرلمان من أجل إعداد وتنظيم واقتراح نص قانون ويقدمون هذا المشروع بشكل جماعي إلى البرلمان من أجل المناقشة والإقرار، وهذا الإجراء لا يتعارض مع المبدأ. وعليه يمكن تعريف مشروع القانون في الحقوق أو القانون البرلماني الإيراني على النحو التالي: إنه عبارة عن اقتراح يقدمه أعضاء مجلس الشورى الإسلامي إلى المجلس حتى تتم مناقشته ودراسته ومن ثم إقراره. وقد جاء في الجزء الأخير من المادة 74 من الدستور ما يلي:

يشترط لطرح مشاريع القوانين في مجلس الشورى الإسلامي تقديم اقتراح من قبل 15 عضو من أعضائه على الأقل، كما نصت المادة 130 من النظام الداخلي للمجلس على ما يلي: «تسلم مشاريع القوانين إلى رئيس مجلس الشورى الإسلامي بعد أن يوقع عليها 15 عضواً من أعضاء المجلس على الأقل مع ذكر أسمائهم. وبعد الإعلان عن استلام المشروع والإفصاح عنه من قبل رئيس المجلس أو أحد معاونيه فإنه يتم إحالته في الجلسة نفسها إلى اللجان المختصة».

ونظراً لاطلاع النواب وإلمامهم بمتطلبات وحاجات المجتمع فإنه من الممكن أن يشعروا بالحاجة الماسة لوجود قوانين في البلاد فيقومون بتقديم هذه المشاريع إلى المجلس ويطالبون بإقرارها.

نلاحظ إذاً أن كلًا من الدستور والنظام الداخلي للمجلس قد

(1) د. أبو الفضل قاضي، مرجع سابق، ص 499.

اشترطا من أجل قبول طرح المشروع في المجلس تقديم اقتراح رسمي من قبل 15 عضواً من أعضائه على الأقل. وقد جاء في التنويه الوارد في القسم الأخير من المادة 140 من النظام الداخلي أن طريقة التعامل مع هذه المشاريع وكذلك طلب استردادها يشبه إلى حد ما لوائح الحكومة، ومن هذا المنطلق يمكن القول أنه لا توجد فروق كبيرة بين اللائحة والمشروع من الناحية الشكلية.

كما أنه لا يتم بحث ومناقشة اللائحة إلى جانب مشروع القانون في جلسات المجلس إلا إذا كان قد تمت دراستها من قبل اللجنة المختصة وتم تقديم تقرير مفصل عنها (تستثني من هذه القاعدة الحالات الطارئة). وعندما تتم مناقشة المشروع وطرحه في البرلمان فإنه لابد من حضور الوزير أو المسؤول التنفيذي لإبداء وجهة نظره حول المشروع[1].

يحق للحكومة وأعضاء البرلمان وأعضاء اللجنة المختصة تقديم اقتراحاتهم حول التعديلات الخاصة بالمشروع وذلك أثناء طرحه في الجلسة العلنية للمجلس للمداولة والبحث. وطبقاً للمادة 75 من الدستور فإن البرلمان لن يوافق على اقتراح قانون في شأن زيادة الإنفاق إلا في حال تم تعويض النقص الذي سيطرأ على الدخل أو تم تأمين النفقات الجديدة.

حسب المادة 75 للدستور فإن هذا الأمر (المشروع القانوني أو مقترحات الإصلاح) في حالة يمكن عرضها على البرلمان، بحيث يكون فيها طرق تأمين انخفاض الموارد أو تأمين التكاليف الجديدة مذكور أيضاً.

---

(1) النظام الداخلي للمجلس المادة 148.

وبالإضافة إلى النواب فإنه طبقاً للمادة 102 من الدستور يحق لأعضاء المجلس الأعلى للأقاليم اقتراح مشاريع قوانين وتقديمها مباشرةً أو عن طريق الحكومة إلى مجلس الشورى الإسلامي وذلك ضمن حدود مسؤولياتهم.

إذاً نلاحظ أن مبدأ اقتراح القوانين وتقديمها في إيران يقوم على أساس جماعي وليس فردي. أما في مجلس النواب الأمريكي فالاقتراح الجماعي هو أمر مرفوض وعلى كل نائب تقديم مشروعه إلى المجلس إفرادياً وبتوقيعه الشخصي[1].

في السويد واستناداً إلى المادة 9 القسم الثالث من R.A[2] فإنه يحق لأعضاء البرلمان تقديم اقتراحات إلى المجلس على أن تكون بشكل اقتراح قانون، وغالباً ما يكون المشروع المقدم من قبل نواب البرلمان مرتبطاً باللائحة الحكومية أو بتعديل هذه اللائحة أو تغيير قسم منها[3].

ب ـ عرض الحكومة للائحة القانونية: اللائحة عبارة عن نص قانوني معد ومنقح ومقدم من الحكومة إلى البرلمان لإقراره والمصادقة عليه. أو بتعريف آخر هي عبارة عن اقتراح تتقدم به الحكومة إلى البرلمان ليتحول إلى قانون نافذ وملزم. حيث إن حق اقتراح القوانين ليس حكراً على النواب أو البرلمان فقط، وإنما على السلطة التنفيذية كذلك. ونتيجةً لتمتعها بجزء كبير من السلطة وتصديها باستمرار للصعوبات والقضايا المختلفة، وبسبب مكانتها التنفيذية حيث إنها في احتكاك دائم مع

---

(1) American Government Robert A.heineman/ Steven A. Peterson/ Thomas H.Rasmussen, (1989), p. 191.

(2) R.A = Riksdag Act. 3

(3) The constition of Sweden 1989, the Swedish Riksdag Act. P. 77.

حاجات المجتمع وحقوق وواجبات الشعب، ونظراً لقدرتها على تحديد الضروريات القانونية للمجتمع فهي تبادر إلى إعداد وتنظيم اللوائح ومشاريع القوانين حتى يصار إلى إقرارها .

وحول هذا الموضوع يوضح الدكتور قاضي أستاذ القانون الدستوري ما يلي[1]:

السلطة التنفيذية وبسبب اتصالها اليومي واحتكاكها الدائم مع تطبيق القوانين تكون أقدر وأكثر معرفة واطلاعاً على النواقص والثغرات القانونية من المجالس التشريعية وتستطيع عملياً أن تكون أفضل المقترحين للنصوص القانونية، خاصةً أنها تتمتع بوسائل وإمكانات على الأرض تمكنها من إعداد وتنظيم النصوص القانونية، وتستطيع الاستفادة من وجهات نظر المستشارين والفنيين والمتخصصين. وعلى هذا الأساس نرى أنه تم إعطاء حق الاقتراح والابتكار في أكثر الدول إلى السلطة التنفيذية سواء أكان وزراءها أعضاء في البرلمان أم لم يكونوا.

وكذلك فإن الكتّاب والباحثين المتعددين الذين تطرقوا إلى مسألة اقتراح القانون من قبل السلطة التنفيذية يبررون هذه المسألة على الشكل التالي: بما أن نواب الشعب والسلطة التشريعية بشكل عام لا يتدخلون كثيراً في القضايا التنفيذية وهم غير مطلعون بشكل كاف على الحاجات التنفيذية التي يجب تلبيتها عن طريق القانون، لذلك فهم يرون بأن تتولى السلطة التنفيذية مسألة اقتراح القانون وتقديمه إلى البرلمان على شكل لائحة. ومن هنا فإنه من الأنسب أن تقوم السلطة التنفيذية بنقل الحاجات الملحة في اللائحة إلى المجلس حتى يتم تحويلها إلى قانون.

---

(1) د. أبو الفضل قاضي شريعة بناهي، مرجع سابق، ص 501.

استناداً إلى النظام الداخلي للمجلس فإن اللوائح القانونية المقترحة من قبل الحكومة والمقدمة إلى مجلس الشورى الإسلامي يجب أولاً: أن يكون لها موضوع وعنوان محدد .ثانياً: ذكر الدافع والأسباب الموجبة في المقدمة بشكل واضح .ثالثاً: أن تكون موادها متناسبة مع صلب الموضوع وعنوان اللائحة[1].

تؤكد المادة 74 من الدستور على ضرورة أن تترافق جميع اللوائح القانونية المرفوعة إلى البرلمان مع توقيع وخاتم رئيس الجمهورية والوزير أو الوزراء المعنيين. وفي حال عدم وجود وزير مختص فإن توقيع رئيس الجمهورية يعد كافياً[2]. يحيل رئيس البرلمان في الجلسة العلنية اللوائح القانونية المقدمة إلى البرلمان إلى اللجان المختصة ومن ثم يطلع عليها باقي نواب المجلس[3].

وفي جميع الأحوال فإن الحكومة بعد أن تفرغ من إعداد لائحتها القانونية طبقاً للمراحل القانونية المنصوص عليها وأن تكون قد قدمتها إلى المجلس لإقرارها، فإن المجلس ونتيجةً لأهميتها يضعها في جدول أعماله. وبعد دراستها في اللجان المختصة والمعنية يجب طرحها في الجلسة العلنية للمجلس وذلك حتى يبدي النواب المؤيدون والمعارضون وجهات نظرهم حولها. ويتسنى لمندوب الحكومة الدفاع عنها. فإذا أقرها النواب فإنها تحال إلى مجلس صيانة الدستور للمصادقة عليها.

---

(1) الماده 134 من النظام الداخلي للمجلس.

(2) المادة 135 من النظام الداخلي للمجلس.

(3) المادة 138 في النظام الداخلي للمجلس.

سنناقش في فصولنا التالية عملية إقرار اللائحة المقدمة من الحكومة ودور البرلمان في إقرارها أو رفضها.

على أية حال فإن إعداد واقتراح القوانين في الدول التي يوجد فيها فصل كامل للسلطات هو بشكل رسمي من اختصاص أعضاء البرلمان. في الولايات المتحدة الأمريكية التي تتمتع بفصل كامل للسلطات فإن حق اقتراح القانون يكون مقتصراً على الكونجرس والسلطة التنفيذية لا تتمتع رسمياً بهذه الصلاحية. ولكن رئيس الجمهورية يرفع في كل عام رسالة إلى الكونجرس عن حالة الاتحاد تتضمن ما يسمى بالأولويات التشريعية يقترح من خلالها المصادقة على بعض القوانين، حيث يتولى أحد أعضاء الكونجرس مهمة عرض النص القانوني على المجلس. ويعد أعضاء الكونجرس واللجان البرلمانية والجماعات الضاغطة من المصادر الرئيسية للتشريع[1].

في السويد واستناداً إلى المادة 1 الجزء 3 R.A[2] فإنه على الحكومة تقديم اقتراحاتها إلى البرلمان على شكل لوائح حكومية. وبإمعان النظر في هذه المادة فإننا نلاحظ أن القانون نفسه هو الذي كلف الحكومة بضرورة تقديم اللوائح أو الاقتراحات إلى البرلمان على شكل لوائح.

---

(1) American Government Robert A.heiman/steven A. Peterson / Thomas H.Rasmussen. (1986) P. 189/ 190.

(2) Article 1-The Government Shall Submit proposals to Riksdag by mean of Government Bills. A Government Bill shall always accompanied by the cabinet minutes on the matter by an account of earlier deliberation OF the matter, by a motivation, and by the opinion of the law council, If such exists.

ثانياً: أنواع اللوائح ومشاريع القوانين التي تتطلب سرعة كبيرة أثناء إقرارها ومناقشتها في المجلس

أ ـ كيفية دراسة اللوائح ومشاريع القوانين من قبل المجلس

باقتراح اللائحة أو مشروع القانون إلى المجلس التشريعي يكون قد فتح الباب أمام عملية إقرار القوانين. إن لدراسة اللوائح والمشاريع مراحل قانونية لابد من إجرائها حيث يلعب عامل الزمن دوراً مهماً فيها. ولكل من اللوائح والمشاريع العادية والمستعجلة قانون خاص لمناقشتها وإقرارها، حيث إن المشاريع واللوائح القانونية العادية تمر بمرحلتين. أي أن مجلس الشورى الإسلامي، ومن أجل هكذا مشاريع ولوائح قانونية، يقوم بإنجاز مرحلتين. المرحلة الأولى يصادق فيها على الخطوط العامة للمشروع. في المرحلة الثانية يناقش التفاصيل. وتكون أكثر اللوائح والمشاريع عادية، ولكن تقتضي الضرورة أحياناً أن تكون المشاريع واللوائح المقدمة إلى المجلس فورية ومستعجلة ويتم إحالة هذا النوع من المشاريع واللوائح إلى اللجنة المختصة بعد تأييد النواب لفوريتها في جلسة المجلس، وذلك حتى تتم مناقشتها خارج جدول الأعمال. إذا يتم تحديد فورية المشروع أو اللائحة استناداً إلى حاجة المجتمع الضرورية وأولويتها بالنسبة لبقية المواضيع والقضايا الأخرى[1].

1 ـ المصادقة على القوانين تمر بمرحلتين رئيسيتين هما: المرحلة التمهيدية والتي يناقش ويدرس فيها الاقتراح من قبل اللجنة المختصة.

مرحلة المداولة واتخاذ القرار والتي هي من اختصاص الجلسة

---

(1) البند الأول من المادة 160 من النظام الداخلي للمجلس.

المفتوحة للبرلمان. حيث إن بعض الدول أحالت مسؤولية اتخاذ القرار إلى اللجان المختصة أيضاً. وبعبارة أخرى يتم جمع المرحلتين في مرحلة واحدة. وهناك بعض الدول التي حذفت تدخل اللجان في عملية دراسة الاقتراح، وذلك من خلال منهج وأسلوب «الفورية» أو «الاضطرارية» فيتم طرح القضية مباشرةً في الجلسة العامة وهناك يتم اتخاذ القرار.

في القوانين اليابانية، الإيرانية، اللبنانية، الحبشية (الإثيوبية): في حال كان الاقتراح القانوني يحتاج إلى سرعة فائقة لإقراره فإنه لا يحال إلى اللجنة المختصة بل تتم مناقشته واتخاذ القرار حوله خلال الجلسة المنعقدة ذاتها[1].

2 ـ كيفية إقرار اللوائح ومشاريع القوانين ذات الفورية الثنائية والثلاثية[2]: اللوائح ومشاريع القوانين المستعجلة مشاريع ذات فورية ثنائية هي تلك اللوائح والمشاريع التي تطبع وتوزع مباشرة بعد المصادقة عليها من قبل النواب، وبعد 24 ساعة من التوزيع يتم طرحها في المجلس. أما اللائحة أو المشروع الثلاثي الفورية فهي تلك التي تحظى بموافقة البرلمان على فوريتها وتدخل جدول أعمال تلك الجلسة مباشرةً. اللائحة أو المشروع الثلاثي الفورية يتولد عن حالة طارئة ومصيرية ولمواجهة الخسارة الحتمية بشكل سريع وعاجل[3]. ويقرر البرلمان المشاريع واللوائح المستعجلة بعد الاستماع إلى وجهات نظر المؤيدين والمعارضين لها ويصادق عليها بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين في الجلسة[4].

---

(1) د. أبو الفضل قاضي، مرجع سابق، 503.

(2) المشاريع ذات الاستعجالية من الدرجة الثانية والثالثة والأولى.

(3) البند 3 من المادة 160 من النظام الداخلي للمجلس.

(4) البند 2 من المادة 159 من النظام الداخلي للمجلس.

أما السؤال الذي يطرح هنا فهو من هي الجهة المكلفة بتحديد استثنائية الحالة وضرورتها من أجل طرحها في البرلمان كي يقرها ويصادق على فوريتها؟ وهل الحزب الحاكم (حزب الأكثرية) هو الذي يستفيد دائماً من الطرق القانونية للوصول إلى المصالح الوطنية العليا أم أنه يقوم بعرض المشروع أو اللائحة القانونية المستعجلة على البرلمان بغية الوصول إلى مصالحه الحزبية الخاصة؟

تشير الإحصائية الخاصة بالمشاريع واللوائح المقدمة إلى مجلس الشورى الإسلامي السادس أن حوالي ما يقرب من 760 مشروع ولائحة قد وصلت إلى البرلمان، حيث إن 283 منها كان مشروعاً و472 منها كان لائحة، وبالمجموع فقد رفض هذا المجلس حوالي 58 منها ليصبح مجموع ما قام المجلس بدراسته وإقراره أو رفضه هو 393 من اللوائح والمشاريع. وخلال هذه الفترة تسلم المجلس ثلاثة مشاريع ذات فورية ثلاثية و20 مشروعاً ذات فورية ثنائية و70 مشروعاً ذات فورية عادية (واحدة). كما تمت حتى شهر أكتوبر من عام 2003 م إحالة 36 لائحة أو مشروع إلى مجلس تشخيص مصلحة النظام، وذلك استناداً إلى المادة 112 من الدستور بحيث كان 18 منها مشاريع قوانين و18 منها لوائح قانونية، وقد صادق مجلس التشخيص على 18 منها وأبلغ الحكومة بها ورفض 3 منها، ومازال 15 منها قيد الدراسة[1].

3 ـ بحث أو عقد اللوائح التي أقرها المجلس السادس: لقد أحدثت لائحتان ومشروع قانون واحد ضجة واسعة في الدورة السادسة لمجلس الشورى الإسلامي حيث إن الخلاف في هذا الشأن بين البرلمان

---

(1) تقييم أداء وعمل المجلس السادس، صحيفة اعتماد، 17/ 4/ 2004، ص 5.

ومجلس صيانة الدستور كان قد وصل إلى أوجه. وفي هذا الصدد سنقوم بتسليط الضوء على آراء ووجهات نظر الحكومة والمجلس من جهة، ومجلس صيانة الدستور من جهة أخرى، إضافة إلى الاطلاع على آراء الخبراء والمختصين القانونيين في هذا المجال.

أقر مجلس الشورى الإسلامي في فبراير من عام 2002 ومارس 2003 التشريعات الخاصة بتعديل قانون الانتخابات وقانون تعيين صلاحيات رئيس الجمهورية، ومن ثم تمت إحالتها إلى مجلس صيانة الدستور للمصادقة عليها، لكن المجلس وبسبب الانتقادات التي أخذها على هذه التشريعات لم يصادق عليها وأعادها إلى البرلمان للاطلاع والمراجعة. فور عرض رئيس الجمهورية لهذين التشريعين على مجلس الشورى بدأ نقاش واسع حول موقف مجلس صيانة الدستور إزاء هذين التشريعين وردة الفعل المحتملة له حول المضامين والآثار الحقوقية والقانونية لهما داخل البلاد.

إن ما قام به رئيس الجمهورية ونواب البرلمان من الناحية الشكلية كان إجراءً قانونياً وطبيعياً، أي أن السلطتين التشريعية والتنفيذية قد أنجزتا مهامهما القانونية المنصوص عليها دستورياً والمتمثلة في اقتراح المشاريع والمصادقة عليها. وكذلك يمارس مجلس صيانة الدستور مهامه الواردة في الدستور والقاضية بدراسة نص اللوائح ومشاريع القوانين التي أقرها المجلس.

يرى رئيس الجمهورية ومؤيدو التشريعات أن الهدف منها هو تطبيق المادة 113 من الدستور والتي تنص على أن يتولى رئيس الجمهورية مهمة تطبيق الدستور وتنفيذه. وبالمصادقة على هاتين اللائحتين يكون قد تم الحد من الإجراءات والأعمال المخالفة لمبادئ الدستور، وبعبارة

أخرى الحد من تجاوز مبادئ الدستور القائمة على الحريات والحقوق السياسية ـ الاجتماعية، واقتلاع هذه المخالفات من جذورها. وباتساع دائرة الناخبين وتنوع الأطياف السياسية المشاركة في الانتخابات والحد من إجراءات رفض صلاحية المرشحين فإن الرغبة ستزداد أكثر فأكثر للمشاركة في الانتخابات.

4 ـ رأي النقاد حول اللائحتين المذكورتين: حول هذا الموضوع هناك بعض المنتقدين لقانون تعيين صلاحيات رئيس الجمهورية الذين يعتقدون بأن القرار حول تعيين وتحديد صلاحيات رئيس الجمهورية قد أعد بطريقة تضعف من استقلال السلطات وتكرس السلطة تدريجياً بيد السلطة التنفيذية (الحكومة)، وبالإضافة إلى أنه يضيق من عمل السلطة القضائية فإنه يحد من صلاحيات السلطة التشريعية ويؤدي إلى تدخل رئيس السلطة التنفيذية في القرارات الصادرة عن البرلمان[1].

في تلك الفترة أفصح عدد من الحقوقيين عن وجود تعارض بين هذين التشريعين (اللائحتين) والدستور وكانت حجة المعارضين لمشروع تعديل قانون الانتخابات أنه واستناداً إلى المادة 99 من الدستور يكون لمسألة الإشراف على مشروع تعديل قانون الانتخابات طابع ذو أهمية كبيرة داخل البلاد.

النقطة الأساسية في هذا التشريع (اللائحة) هي إلغاء الإشراف المباشر لمجلس صيانة الدستور وبالتالي لم تعد هناك حاجة لإثبات صلاحية وأهلية المرشحين للانتخابات البرلمانية وإنما الأساس يكون في إثبات عدم صلاحية المرشحين[2].

---

(1) صحيفة كيهان، العدد 17655، 6/ 5/ 2003، ص 16.

(2) صحيفة همشهدي، العدد 3353، 17 أبريل من عام 2004، ص 6.

يرى المنتقدون والمعارضون للقانون الخاص بتحديد صلاحيات رئيس الجمهورية أنه يعاني من ضعف تنظيمي وبنيوي كبير. عباراته ومفرداته غريبة عن المفاهيم والمبادئ والأسس الأولية لعلم الحقوق والثقافة القانونية. ومضمون هذا التشريع يتعارض بشكل صريح وواضح مع مواد كثيرة من الدستور.

أفاد رئيس الجمهورية عند تقديم القانون: بأن الهدف من إعداد هذا التشريع هو توضيح مسؤوليات رئيس الجمهورية في إطار الحكومة، حيث إن رئيس الجمهورية باعتباره منفذاً للدستور يستطيع من خلال هذا القانون القيام بمهامه وبالمسؤوليات الملقاة على عاتقه، والتي لا تخرج ولو ذرةً واحدة عن إطار الدستور العام للبلاد وعن الشرع الإسلامي وإرادة الشعب بل والتي تعتبر هدفاً أساسياً للشعب، بقوة ودافع أكبر. كما تحدث أمام جمع من الحقوقيين ورجال القانون قائلاً لقد أعلنت أن رئيس الجمهورية مسؤولاً تنفيذياً عن تطبيق مبادئ الدستور وذلك طبقاً لما نص عليه الدستور[1].

أعطى القانون الخاص بتعيين صلاحيات رئيس الجمهورية والمؤلف من أربعة مواد وأربعة ملاحظات رئيس الجمهورية الحق في تنبيه وإنذار أعلى المسؤولين في المؤسسات الحكومية والسلطات الثلاث باستثناء المراكز التابعة لقائد الثورة مباشرةً وذلك فيما يتعلق بتطبيق مواد الدستور. وقد حدد هذا القانون مجموعة من العقوبات التي يمكن أن تتخذ بحق الأشخاص الذين لا يأخذون على محمل الجد تنبيه وإنذار رئيس الجمهورية ولا يطبقون مبادئ الدستور.

---

(1) صحيفة صبا، العدد 302، 14 ابريل من عام 2004 نقلاً عن المؤتمر الصحفي الذي عقده رئيس الجمهورية مع مجموعة من مراسلي الأخبار (الأنباء).

تم رفع مشروع قانون انتخابات المجلس إلى البرلمان بعد المشروع الخاص بتعيين صلاحيات رئيس الجمهورية حين قال الرئيس خاتمي في هذا الخصوص: لقد أعدت الحكومة مشروع تعديل قانون انتخابات المجلس، وذلك حفاظاً على مصالح البلاد وحقوق الشعب ودفاعاً عنها. هذا وقد ذكرت الحكومة في مقدمة مشروعها أن الهدف من تعديل قانون انتخابات المجلس هو التجسيد الأمثل لمبدأ (البراءة) في الانتخابات مع الأخذ بعين الاعتبار الأهمية الخاصة لهذا المبدأ في الدستور، والذي يسهم بشكل كبير في تسريع وتسهيل عملية الانتخابات، ويهيء الأرضية المناسبة لمشاركة عامة الشعب في اختيار مصيرهم.

إذا كانت المادة 86 من الدستور قد منحت نواب المجلس الحرية المطلقة لأداء مهامهم النيابية وحفظتهم من الملاحقة القانونية والاعتقال فإنه يطرح هنا السؤال التالي: لماذا صادق النواب في المادة 2 على هذا القانون والذي يعطي رئيس الجمهورية حق إيقاف وإلغاء القرارات والإجراءات المنفذة خلافاً للدستور وإبلاغ أعلى مقام مسؤول في كل سلطة ومؤسسة حكومية بهذه المخالفة؟ والسؤال الثاني هو لماذا تخلى نواب البرلمان عن الصلاحيات والسلطات التي أعطيت للمجلس طبقاً لما جاء في القسم الثاني من الفصل السادس من الدستور ووضعوا أنفسهم تحت تصرف رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية).

لقد استند المنتقدون في دعم وجهات نظرهم وانتقاداتهم حول تضييق عمل السلطات الأخرى، ومن بينها السلطة التشريعية، من خلال القانون الخاص بتعيين صلاحيات رئيس الجمهورية إلى المواد 71، 84،

86، 88، 89 والمادة 90 من الدستور[1]. ولا نعلم لماذا لم يستثني من الملاحظة رقم 2 من المادة الثانية المقترحة سوى «إجراءات الإشراف والرقابة وكذلك قرارات مجلس الشورى الإسلامي (مع مراعاة القواعد المنصوص عليها) وتفسير مجلس صيانة الدستور (في إطار الدستور) واستجواب رئيس الجمهورية» . والسؤال المطروح هنا هو **أولاً**: هل يحق للبرلمان أساساً المصادقة على القرارات وإجراءات الإشراف والرقابة دون مراعاة الضوابط والقواعد المنصوص عليها. حيث إنه يتم اتخاذ جميع قرارات المجلس استناداً إلى النظام الداخلي للمجلس وإلى الدستور ومن ثم يتم عرضها على مجلس صيانة الدستور .**ثانياً**: لماذا تم استثناء مسألة استجواب رئيس الجمهورية حصراً[2]. «ما تضمنه البند

---

(1) المادة 71: يحق للبرلمان وضع القوانين فيما يخص جميع القضايا العامة وفي إطار ما نص عليه الدستور.

المادة 84 من الدستور: كل نائب مسؤول أمام الشعب، ويحق له إبداء الرأي في جميع الشؤون المحلية والخارجية.

المادة 86 من الدستور: يحق لمجلس الشورى الإسلامي التحقيق والتدقيق في جميع قضايا ومسائل الدولة.

المادة 88 من الدستور: إذا ما وجه ربع أعضاء البرلمان على الأقل سؤالات إلى رئيس الجمهورية أو وجه أحد الأعضاء سؤالاً من الدستور لأحد الوزراء حول الوظائف والمهام التي يقومون بها فإنه يستوجب على رئيس الجمهورية والوزير الحضور في البرلمان والإجابة على جميع التساؤلات.

المادة 89 من الدستور: يحق لنواب المجلس استجواب مجلس الوزراء أو أياً من الوزراء.

المادة 90 من الدستور: يحق لكل شخص لديه شكوى حول عمل وآراء المجلس أو السلطتين التنفيذية والقضائية تقديم هذه الشكوى بشكل مكتوب إلى مجلس الشورى الإسلامي.

(2) الإشارة رقم 2 من المادة الثانية من مسودة قانون تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية: يستثني من هذه المادة إجراءات الإشراف وقرارات مجلس الشورى۔

الثاني من المادة 89» ولم تستثني الحقوق الأخرى لأعضاء المجلس كحق التحقيق والتحري وتوجيه الأسئلة لرئيس الجمهورية والوزراء - التباحث وإبداء النواب لوجهات نظرهم في بداية اجتماعات البرلمان، وحق استجواب الوزراء وبقية الصلاحيات التي منحها الدستور للمجلس بالإضافة إلى جميع مهام ووظائف مجلس صيانة الدستور.

استناداً إلى مبدأ فصل السلطات وإلى المهام التي حددها الدستور للسلطات الثلاث فإن المهمة التي يقوم بها رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للحكومة وللسلطة التنفيذية تكون مهمة تنفيذية وليست تشريعية أو قضائية، وكذلك طبعاً في القانون فقد تم إسناد مهمة التشريع والإشراف على عمل الحكومة إلى مجلس الشورى الإسلامي، والأمور القضائية والإشراف على صحة تنفيذ القوانين إلى السلطة القضائية، في الوقت الذي زاد هذا التشريع من صلاحيات رئيس الجمهورية وذلك بمنحه حق الإشراف والقضاء وذلك خلافاً للدستور.

في النهاية وبعد إقرار مشاريع القوانين هذه من قبل البرلمان فإنه يتم إرسالها إلى مجلس صيانة الدستور للمصادقة عليها.

ب: رأي مجلس صيانة الدستور بالنسبة للائحتي الانتخابات وصلاحيات رئيس الجمهورية[1]

= الإسلامي مع مراعاة القواعد المنصوص عليها وتفسير مجلس صيانة الدستور (في إطار الدستور) من مواد الدستور، وكذلك الاستجواب الوارد في البند 2 من المادة 89 من الدستور، والحكم الصادر عن المحكمة العليا للبلاد والمنصوص عليه في البند 10 من المادة (110) من الدستور.

(1) ناظر أمين، شهرية الثقافة التعليمية والاجتماعية، العدد 4، ربيع عام 2003، ص 40 و 39.

1 ـ **اعتراضات مجلس صيانة الدستور على اللائحة الخاصة بصلاحيات رئيس الجمهورية:** أعاد مجلس صيانة الدستور إلى البرلمان قانون تعديل صلاحيات رئيس الجمهورية وذلك بعد دراسة تطابقه مع الشريعة الإسلامية والدستور وتحديد الإشكالات والانتقادات الموجهة إليه، ومن أهمها ما يتعلق بالمادة الأولى منه حيث اعتبر مجلس صيانة الدستور أن إعطاء رئيس الجمهورية صلاحية الإشراف والرقابة على المؤسسات التي تعمل تحت القيادة المباشرة للولي الفقيه أمراً منافياً للشرع.

كما تم الإعلان عن تعارض صلاحيات رئيس الجمهورية والتي تشمل جميع المؤسسات الحكومية مع المواد المنصوص عليها في الدستور ومن هذه المواد ما يلي: 71، 73، 85، 94، 96، 98، 99، 101، 108، 109، 112، 156.

لقد تم إصدار أمر بإلغاء جميع القرارات والإجراءات التي كانت تتخذ استناداً إلى الدستور من قبل مسؤول معين والتي كانت تتنافى وتتعارض مع الكثير من مواد الدستور، ومن أهم هذه المواد: 71، 85، 94، 96، 98، 107، 108، 112، 156، 159، 175

كما اعتبر تدخل رئيس الجمهورية في الملفات القضائية والأحكام الصادرة عنها مخالفاً للمواد 36، 156، 159 من الدستور.

وفي هذا الصدد تم طرح وجهات نظر أخرى من بينها: أنه طبقاً لمبدأ فصل السلطات وإلى المهام التي حددها الدستور للسلطات الثلاث، فإن المهمة التي يقوم بها رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للحكومة وللسلطة التنفيذية هي مهمة تنفيذية وليست تشريعية أو قضائية، وكذلك طبقاً لهذا القانون فقد تم إسناد مهمة التشريع الإشراف على عمل

الحكومة إلى مجلس الشورى الإسلامي، والأمور القضائية والإشراف على صحة تنفيذ القوانين إلى السلطة القضائية[1]. في الوقت الذي زاد هذا التشريع من صلاحيات رئيس الجمهورية من خلال منحه حق الإشراف والقضاء وذلك خلافاً للدستور.

مجلس صيانة الدستور واستمراراً لانتقاداته وتحفظاته فقد وجه في الجلسة العلنية لمجلس الشورى الإسلامي اعتراضاً صريحاً على تلاوة التقرير الخاص بالمادة (4) من المشروع المقترح من قبل رئيس الجمهورية معتبراً أن تلاوة هذا التقرير لم تراعي ما جاء في المادة 69 من الدستور بل إنها تخالف هذه المادة، واعتبر أن اللجوء إلى المحاكم كما ورد في الملاحظة الخاصة بالمواد 1 و2 و3 سيؤدي إلى تداخل عمل السلطات، وهذا ما يتعارض مع المادتين 75 و156 من الدستور[2].

وفي هذا الخصوص يقول المستشار القانوني لرئيس الجمهورية للشؤون البرلمانية[3]: كان يتوقع نظراً للمبادئ والقواعد الحقوقية والقانونية الموجودة في هذا القانون والدقة المطبقة في تنظيمه أن لا يتم طرح هذه الانتقادات التي لها إجابات صريحة وواضحة من قبل مجلس صيانة الدستور.

فجميع دساتير العالم، هناك محاولات لفصل السلطة التنفيذية

(1) المادة 156 من الدستور

(2) مجله شهرية ناظر أمين الثقافية، الرياضية، الاجتماعية، العدد 4، 2003، ص 40.

(3) محمد علي أبطحي، نقلاً عن الصحف الصادرة في ربيع عام 2003، صحيفة كيهان، ص 2.

الحاكمة وذلك لمنع حدوث الديكتاتورية والاستبداد بالرأي ولذلك نشاهد بأن السلطات الثلاثة تم فصلها بعضاً عن بعض وبهذه الطريقة استطاعوا أن يمنعوا تداخل الصلاحيات والحد من قبل سلطةٍ أخرى، وقاموا بتحديد واجبات والصلاحيات القانونية لكل سلطة، وأما مشروع إصلاح صلاحيات رئيس الجمهورية لقد كتب بطريقة ما، قد يضرّ باستقلالية السلطات وإنه سوف يتسبب تدريجياً بتسلط وتفرّد السلطة التنفيذية، ويؤدي إلى التقليل من صلاحيات السلطة القضائية والسلطة التشريعية وسيؤدي في النهاية إلى تدخل رئيس السلطة التنفيذية في القوانين المصادق عليها في البرلمان ولذلك نرى بأن مكانة وموقع كل واحد من السلطات الثلاث يجب أن تبقى كما ينص عليها الدستور من حيث المسؤولية والصلاحيات، وأن لا يحق للرؤساء والمسؤولين أن يقوموا بإضعاف المواقع القانونية للسلطات في البلاد. لقد جاء فنص المادة 122 للدستور: «يعتبر رئيس الجمهورية حسب الدستور أو القوانين العادية وفي حدود صلاحياته وواجباته مسؤولاً أمام الشعب والقائد وأمام مجلس الشورى الإسلامي» .

إن مجرى النصوص في الدستور هي بحيث إن ترتبط بعضها ببعض، وحسب الدستور فإن السلطات الثلاثة في البلاد هي سلطات مستقلة ولا يحق لها التدخل في مسؤوليات بعضها البعض وأن حدود صلاحيات وواجبات كل سلطة قد ورد في الفصل الخاص بتلك السلطة، ولقد ورد ذلك بالنسبة لرئيس الجمهورية في النص الأول من الفصل التاسع للدستور، وحسب هذه الصلاحيات القانونية سوف يطالب بتنفيذ مسؤولياته، ومن المهم أنّ رئيس الجمهورية يعتبر مسؤولاً أمام الشعب القائد ومجلس الشورى الإسلامي، ولذلك من العجب أن نرى أولاً في

المادة 2 من مشروع القانون المصادق عليه في المجلس ولقد جاء فيه: «رئيس الجمهورية يجب أن يتخذ التدابير اللازمة بشأن تنفيذ مادة أو المواد المتعلقة وإزالة الأعراض الناجمة عن التخطي» وأيضاً «يحق له الأمر بإيقاف التدابير المتخذة خلافاً للدستور وإرسال ملف المتهمين إلى المراجع الإدارية والقضائية اللازمة، حيث يتم الحكم عل المتهم في المرة الأولى بالسجن لمدة سنة وحتى ثلاث سنوات، وفي حال تكرار ذلك يتم طرده من الخدمة الحكومية طوال العمر» وثانياً لماذا يحق لرئيس السلطة التنفيذية التدخل في شؤون وقرارات السلطات الأخرى ومن ضمنها السلطة التشريعية، وثالثاً في حال إن الدستور يعتبر رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام البرلمان، فلماذا هذا القانون المصادق عليه، يضع المجلس تحت رقابة رئيس السلطة التنفيذية والأهم من ذلك نرى بأن المجلس يكون مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية؟

المادة 156 للدستور تعتبر السلطة القضائية، سلطة مستقلة وتعتبر بأنها هي المسؤولة عن إحقاق الحق في التظلمات والتعدي والشكاوى وفصل الخطاب في الدعاوى، ورفع الخلافات، واتخاذ التدابير اللازمة والرقابة على حسن تنفيذ القوانين، ولكن في الملحق رقم واحد للمادة رقم 2 المصادق عليها يذكر: «إذا رأى رئيس الجمهورية بأن الحكم القضائي يعارض الدستور، فيحق له أن يطلب من المحكمة العليا للبلاد إلغاء هذا الحكم» وكما نرى فإن ذلك يعتبر تجريد المجلس والسلطة القضائية من صلاحياتها ويعتبر أيضاً القضاء على استقلالية القاضي وتجريده من صلاحياته ولذلك يخالف نص الدستور.

أولئك الذين قاموا بكتابة مشروع إصلاح صلاحيات رئيس الجمهورية، لم يقوموا بتحديد صلاحيات رئيس الجمهورية وطريقة

الاستفادة من هذه الصلاحيات. حيث إنّ إصدار الأوامر بتعليق ونقض رأي القاضي من قبل رئاسة الجمهورية يعتبر مغايراً لأصل استقلال السلطة القضائية، حيث لا يحق لرئيس السلطة القضائية أيضاً أن يحدد لقاضي ما كيف يحكم، فما بال رئيس الجمهورية أن يصدر أوامره بتعليق أو نقض الحكم الصادر من قبل القاضي.

في الملحق رقم 1 للمادة رقم 2 لمشروع إصلاح صلاحيات رئيس الجمهورية لقد جاء بالموضوع الذي يتعارض تماماً مع المادة 170 للدستور، حيث يذكر هذا الملحق بأن رئيس الجمهورية حسب وجهة نظره يستطيع أن يعلّق جميع الأحكام القضائية التي تتعارض مع الدستور، بينما حسب المادة رقم 170 للدستور فإن جميع أفراد الشعب والسلطات ومن ضمنها المجلس والدولة يجب عليهما تنفيذ الدستور ولا يحق لهما التصديق على القوانين المغايرة للدستور وكما نعلم فإن الدستور له الأفضلية بالنسبة لسائر القوانين العادية والمشاريع وأن الدولة والبرلمان لا يستطيعان التصويت على قانون أو مشروع يخالف الدستور، وعلى هذا الأساس كيف يمكن بالمصادقة على قانون عادي، يسلب جميع السلطات المخولة من قبل الدستور لقضاة المحاكم ومن ثم إعطاء هذه السلطات لرئيس الجمهورية.

إن مشروع إصلاح صلاحيات رئيس الجمهورية كان غير قابل للتبرير بحيث لم يتقدم أيةً من رجال القانون في البلاد بالدفاع عنه، وإن السيد خاتمي مع أنه في أحد اجتماعات البرلمان المفتوحة قام بالدفاع الغير قانوني عن هذا المشروع ولكن في تصريحاته الأخرى رضخ للطرق القانونية وأعلن بأن في هذا الشأن يجب أن تتخذ الطرق المتداولة، مع أن هذه الطرق المتداولة لم تطرق بعد ذلك، لأن رئيس الجمهورية بعد

إعلان وجهة نظر مجلس صيانة الدستور لم يكن مستعداً لإرسال هاتين اللائحتين إلى مجمع تشخيص مصلحة النظام وقال بأن هاتين اللائحتين لا تعتبران ضد الشرع والدستور ولذلك لا أرى داعياً لإرسالها إلى مجمع تشخيص مصلحة النظام، ولكن في الحقيقة فإنّ تشخيص عدم تعارض هذا اللوائح مع الشريعة والدستور لم يكن من صلاحيات رئيس الجمهورية وكان من صلاحيات مجلس صيانة الدستور، ولذلك كان يجب على رئيس الجمهورية بأن يسمح لهذه اللوائح أن تسير في المراحل القانونية وإذا لم تتم المصادقة عليها من قبل مجلس صيانة الدستور فبامكانها أن تعرض على مجمع تشخيص مصلحة النظام لكي تتم المصادقة عليها هناك، ولكن رئيس الجمهورية فضّل استرجاع اللائحتين القانونيتين.

كما شاهدنا فإن مجلس صيانة الدستور يعتبر المرجع المسؤول عن تشخيص تعارض القوانين المصادق عليها في المجلس مع الشريعة الإسلامية والدستور وعلى هذا الأساس يعتبر المجلس المذكور هو المسؤول عن التحكم وضمان بقاء هذا المصدر الحقوقي الرائع.

من البديهي بأن حسب المادة 91 للدستور، يحق لمجلس صيانة الدستور أن يعارض قانوناً مصادق عليه في البرلمان بالأدلة والبراهين ويثبت مخالفته للشريعة والدستور. وحسب نص الدستور وعلى أساس الأمور القانونية الصريحة فهناك بعض الحدود لعمل مجلس صيانة الدستور، **أولاً**: فإن رفض أي قانون مصادق عليه يحتاج إلى أدلة وبراهين ويجب أن تكون هذه البراهين مستدلّة، **ثانياً**: يجب أن يصرّح بوضوح بالدلائل التي من خلالها يعارض الشرع القانون المصادق عليه.

وإذا كان الدليل على رفض القانون المصادق عليه هو مخالفته

للدستور فيجب أن يذكر بأن القانون المصادق عليه يتعارض مع أية فقرة من مواد الدستور.

يعتقد بأن واضعي مسودة لائحة «صلاحيات رئيس الجمهورية» هذه قد ارتكبوا خطأً لأنهم فوضوا صلاحيات أكبر مما ورد في الدستور إلى رئاسة الجمهورية وهذا ما أثار حفيظة مجلس صيانة الدستور فقام برفض هذه اللائحة.

2 ـ اعتراضات مجلس صيانة الدستور على مشروع تعديل قانون الانتخابات: أشرنا سابقاً إلى رأي مجلس صيانة الدستور بالنسبة إلى مشروع القانون القاضي بتعديل قانون انتخابات مجلس الشورى الإسلامي، والذي كان يهدف بالدرجة الأولى إلى إلغاء الإشراف المباشر الذي كان يتمتع به مجلس صيانة الدستور. ويقول مجلس صيانة الدستور حول هذا الموضوع: «أنه نظراً إلى أن الإشراف المنصوص عليه في المادة 99 من الدستور يهدف إلى تصحيح عملية الإشراف والرقابة وتعميمها على جميع المراحل والقضايا التي تتعلق بالانتخابات، والذي أعلن مجلس صيانة الدستور عن تفسيره الرسمي والمرقم بـ 1234 والمؤرخ بتاريخ 30/ 5/ 1991م، إلا أننا نرى أن هذا القانون لم يراعي أياً من الشروط الواردة في هذه المادة بل إنه حدد الإشراف المذكور فيها وحصره بالنص أو المضمون الذي تضمنه، لذلك اعتبرت المادة (3) ومضمون المادة (1) متعارضتين مع المادة 99 من الدستور. وكذلك نرى أن المادة (4) تتعارض مع المادة 99 من الدستور وذلك لأن إشراف مجلس صيانة الدستور على الانتخابات هو أمر غير ممكن». ورد في البند العاشر الأسباب التي حالت دون مصادقة مجلس صيانة الدستور على هذا القانون وهي: «أنه نظراً إلى أن إحدى السلطات الحاكمة التي تلعب

دوراً فاعلاً في المسائل المختلفة المتعلقة بسلطة وسيادة النظام الإسلامي هي مجلس الشورى الإسلامي، فإن حذف عبارة الالتزام العملي والحقيقي بالإسلام وبنظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية المقدس من البند (1) للمادة 28، وحذف عبارة الوفاء والإخلاص لمبدأ ولاية الفقيه من البند الثالث لهذه المادة والاكتفاء بشرط إسلامية العضو المرشح لمجلس الشورى الإسلامي وذلك في البند (1) من المادة (28) وموضوع المادة (11) سيسبب دخول أفراد إلى البرلمان لا يعملون وفقاً لأحكام الإسلام وليس لديهم أي التزام بنظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية، ويفتقدون الوفاء لمبدأ ولاية الفقيه السامية والمطلقة.» ولذلك فقد أعتبر البند الأخير يتعارض مع المعايير الإسلامية من جهة ويتنافى مع البند 1 من المادة 3 والمادة 67 من الدستور من جهةٍ أخرى[1]. وعلى أية حال فقد وجه مجلس صيانة الدستور 35 انتقاداً وتحفظاً على القانون الذين أقره البرلمان وأعاده إلى المجلس مرة ثانية للإصلاح وإجراء التعديلات اللازمة.

أما بشأن اشتراطات أخرى مثل الاعتقاد والالتزام بالإسلام والنظام الجمهوري الإسلامي الإيراني وولاية الفقيه يجب أن نذكر بعض الملاحظات هنا. إن اشتراط الاعتقاد بالإسلام والجمهورية الإسلامية للمرشحين في برلمان إسلامي يعتبر اشتراطاً منطقياً، لأن نظام الجمهورية الإسلامية قد استقرّ في إيران بعد كفاحٍ طويل وثورة عظيمة وحسب الدستور تمّ تصميم جميع أركان هذا النظام حتى يقوموا بدعم النظام بشكل مستمر. وإذا كان نواب مجلس الشورى الإسلامي، الذين يسنون

(1) مجلة ناظر أمين، العدد 4، إشراف ورقابة مجلس صيانة الدستور، ربيع 2003، ص 21و 20.

القوانين، لم يلتزموا بهذا النظام، فإنهم لا يستطيعون أن يقوموا بواجبهم بالطريقة المثل، ولذلك كان من الضروري أن يشترط «الاعتقاد بنظام الجمهورية» كشرط لانتخاب هؤلاء النواب وفي هذا المجال نظن بأن الإعلان عن الاعتقاد يكفي، حيث كما هو الحال في السيرة الإسلامية بأن إقرار الشهادتين تكفي لمعرفة إسلام الأشخاص، أما اشتراط الالتزام بالإسلام ونظام الجمهورية الإسلامية له ناحية عملية ومن الممكن أن يخضع لاستفسارات مختلفة وقد نشاهد بعض الأطراف تتخذ من علاقاتها الشخصية محملاً وتحل هذه العلاقات محل الرقابة المحايدة. أما بشأن إعلان الالتزام بالدستور، فإن مرشحي البرلمان يجب أن يلتزموا بالدستور، لأن حيطة عملهم النيابي هو مجلس الشورى الإسلامي، ذلك المجلس الذي يتمتع بالصلاحية وسنّ القوانين حسب حدود الدستور فقط ولا غير. أما بشأن الالتزام بالدستور واصل «ولاية الفقيه» أيضاً، فإن الالتزام بالدستور يكفي، لأن هذا الاشتراط يذكر في ورقة التسجيل للمرشحين، والمشكلة التي تطرح نفسها هو إن هذا الاشتراط يجب أن يعلن مستقلاً عن الاشتراط السابق والذي هو «الالتزام بنظام الجمهورية الإسلامية» أو منفصلاً؟ وهل الالتزام بالدستور والاعتقاد بنظام الجمهورية الإسلامية هما مطلبان منفصلان؟ وهل من الممكن أن يكون شخصاً ملتزماً بالدستور ولكن غير معتقد بنظام الجمهورية الإسلامية. وبما أنّ الإسلام هو الركيزة الأصلية للدستور وإن جميع مواد الدستور يجب أن تكون في مسار الإسلام وإطاره. ويكون الملتزم بالدستور من اعترف بالنظام وكان محباً للنظام، ومن الطبيعي أن نرى بعض الاختلاف بين ما هو موجود في نظام الجمهورية الإسلامية وما هو موجود في البلدان الديمقراطية، لأنّ هذا النظام وضع حسب الشريعة الإسلامية وإن قوانينه وضعت على هذا النهج ولذلك يختلف

تماماً مع الأنظمة العلمانية، مع أن في سائر البلدان قد وضعت بعض الآليات على شكل قانون أصول واشتراطات لكي تحفظ حقوق الناس بشكل عام.

بيّن عضو اللجنة القانونية والقضائية للمجلس حول القانون الخاص بصلاحيات رئيس الجمهورية ما يلي: تتولى السلطة القضائية مهمة الإشراف على تطبيق الدستور، ويتولى رئيس الجمهورية المسؤولية عن تطبيق وتنفيذ القانون فقط، هناك فرق كبير بين المنفذ والمشرف حيث إن إعطاء رئيس الجمهورية نوعاً من الإشراف على تطبيق الدستور يكون خلافاً للدستور[1].

عبر رئيس لجنة التخطيط والموازنة في المجلس حول هذا الموضوع: كان مجلس صيانة الدستور لا يعترف أساساً بأي حق لرئيس الجمهورية من أجل القيام بتنفيذ ما نص عليه الدستور، ونظرة ورؤية مجلس صيانة الدستور لصلاحيات رئيس الجمهورية بصفته مسؤولاً عن تطبيق مبادئ الدستور تكون بشكل لا تأخذ بعين الاعتبار حتى صلاحياته وسلطاته داخل السلطة التنفيذية أيضاً، حيث إن مجلس الصيانة كان قد وجه انتقادات لاذعة لمشروع قانون تعديل صلاحيات رئيس الجمهورية حتى أنه عمل على الحد من الصلاحيات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية ووصلت به الأمور إلى أن أعلن عن حرمان رئيس الجمهورية من التحقيق والتحري حول المؤسسات والأجهزة التابعة للقائد معتبراً ذلك مخالفاً للدستور[2].

---

(1) النائب موسى قرباني. كيهان، في تاريخ 2003.

(2) النائب مجيد أنصاري، صحيفة إيران، العداد 2461، تاريخ 22/ 2/ 82 (2003 م)، ص 2.

بعد الاعتراضات التي قدمها مجلس صيانة الدستور على قانون صلاحيات رئيس الجمهورية، قبل السيد خاتمي (رئيس الجمهورية) ستة اعتراضات منها وخول الدكتور مهر بور العضو الحقوقي السابق في مجلس صيانة الدستور والعضو الحالي في الهيئة المشرفة على تطبيق مبادئ الدستور مسؤولية حل هذه الإشكالات. الدكتور مهر بور بدوره قام بدارسة هذه الإشكاليات دراسة قانونية وافية وأبلغ كتابياً رئيس الجمهورية ومجلس صيانة الدستور بنتائج هذه الدراسة، التي تمخض عنها قبوله لكثير من الاعتراضات واقترح طرق حل مناسبة لتسوية الإشكالات المتبقية[1]. ولكن في النهاية لم تحظى هذه القوانين بمصادقة مجلس صيانة الدستور عليها، وقام رئيس الجمهورية ضمن رسالة رسمية وجهها إلى رئيس مجلس الشورى الإسلامي بسحب مشاريع القوانين التي اقترحها وقد تضمنت هذه الرسالة ما يلي[2]: لقد أعاد مجلس صيانة الدستور كلا القانونين إلى البرلمان بعد أن وجه إليها انتقادات كثيرة وذلك على الرغم من القرارات الواضحة والمتقنة والمدروسة حول صلاحيات ومهام رئيس الجمهورية هذا ورغم التعاطف الكبير الذي أبداه أعضاء الحكومة فقد أصر المجلس على قراره.

3 ـ دراسة وبحث ونقد مشروع الانتخابات على وجه السرعة (ذو الفورية الثلاثية): صادق مجلس الشورى الإسلامي في دورته السادسة على ثلاث مشاريع قانونية (مشاريع ذات الاستعجالية من الدرجة الأولى والثانية وثلاثية) على وجه السرعة آخرها كان يخص الانتخابات الأخيرة

(1) صحيفة همشري، السنة الثانية عشر، في 26/ 1/ 1383 (2004 م)، ص 1و 2.

(2) رسالة رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس الشورى الإسلامي بتاريخ 25/ 1/ 1383، (2004 م).

للمجلس. صادق المجلس على مشروع إضافة ملاحظتين إلى المادة 28 من قانون الانتخابات المبكرة في يناير 2004.

قدم هذا المشروع إلى البرلمان بعد أن رفض مجلس صيانة الدستور صلاحية عدد من نواب الدورة السادسة، وعدد من مرشحي الدورة السابعة لمجلس الشورى الإسلامي. وبتقديم هذا المشروع سعى النواب للحصول على تأييد صلاحية هؤلاء المرشحين. ورد في الملاحظة الأولى لهذا المشروع الملحق بالمادة 28 من قانون الانتخابات ما يلي:

إن معيار توفر شروط البنود 1، 3، 5 من المادة 28 المذكورة أعلاه هو معيار عرفي. وعند عدم امتناع الهيئة التنفيذية والجهة المكلفة بالإشراف (التابعتان لمجلس صيانة الدستور) يحضر المرشح ورقة تأييد يوقع عليها عشرة من الأفراد المذكورين أدناه في دائرته الانتخابية، وتعد هذه الورقة بمثابة تأييد كلي تلتزم الهيئات التنفيذية والجهات المكلفة بالإشراف بالعمل على أساسها:

1) ـ المقربون المذكورون في المادة 32 من قانون الانتخابات.

2) ـ أعضاء مجلس بلديات المدن أو القرى.

3) ـ القضاة الذين مازالوا يمارسون مهنتهم.

4) ـ أئمة الجمعة أو الشيوخ المعروفين لدى الناس.

اعتبر مجلس صيانة الدستور هذا المشروع مخالفاً للشرع والدستور مبرهناً على ذلك بما يلي: الإشارة إلى الهيئة التنفيذية أو اللجنة المكلفة بالرقابة في السطر الثاني من الملاحظة تبين هذا المعنى وهو أن اقتناع هاتين الهيئتين بصلاحية المرشح يعني نفي مراقبة وإشراف مجلس صيانة الدستور، وهذا ما يتنافى مع مضمون المادة 99 من الدستور، وإعطاء

الطابع الرسمي لورقة التأييد الموقعة من قبل 10 أشخاص لم تثبت الثقة بهم جميعاً، يعني العمل بطريقة شكلية غير معتبرة وإطلاق إمكانية العمل بها سيؤدي إلى دخول أفراد لا يتمتعون بصفة الأمانة والعدالة إلى مجلس الشورى الإسلامي، وهذا الأمر يتعارض مع الشرع والمادة 67 و99 من الدستور.

وبين، مجلس صيانة الدستور في بيان له سبب رفضه للمشروع: «إذا تعارضت ورقة التأييد المكتوبة والمقدمة من قبل عشرة أشخاص كما جاء في الملاحظة المذكورة مع الطرق والأدلة الرسمية الأخرى فإن الاعتراف بهذه الورقة وإضفاء صفة الرسمية عليها في حال رأى المرجع التنفيذي المسؤول أو الجهة المراقبة بأن هناك نقص في جميع أو بعض الشروط المحددة للمرشح فإنه سيعتبرها مخالفة للشرع ومتعارضة مع المواد 67 و99 من الدستور.

وقد نوه مجلس صيانة الدستور حول الملاحظة رقم 4 بقوله: إدخال مفردة «القانونية» بعد مفردة «المعتبرة» في نهاية الفقرة الأولى من هذه الملاحظة يؤدي إلى نفي اعتبار الطرق والأدلة الرسمية التي لم يذكرها القانون، وهذا يعني مخالفة الشرع ومعارضة المادة 67 و99 من الدستور.

وبعد رفض هذا المشروع طفت على السطح آراء مختلفة للنواب المؤيدين والمعارضين وبعض أصحاب الرأي والمسؤولين والأعلام: قال المتحدث باسم الحكومة «أن هذا المشروع كان بادرة طيبة من قبل النواب لإقامة انتخابات حرة وعادلة»[1].

---

(1) دكتور عبد الله رمضان زادة، صحيفة اعتماد 7/ 11/ 82، (2003 م).

وعبر رئيس اللجنة القضائية الحقوقية البرلمانية في هذا الشأن «أن المآخذ المقدمة من قبل مجلس صيانة الدستور لا تستند إلى الشرع والقانون، وأكد على عدم وجود مخالفة قانونية، ورأى أن رفض الصلاحيات لم يكن قانونياً»[1].

وقال المتحدث باسم كتلة «المشاركة» في مجلس الشورى الإسلامي:

«كنا نظن أنفسنا قادرين على حل المسألة عن طريق مشروع الانتخابات المبكرة، ولكن برفض هذا المشروع لم يتم حل المشكلة، ولذلك غض النواب النظر عنه ولم يحيلوه إلى مجمع تشخيص مصلحة النظام»[2].

وقال أيضاً عضو اللجنة القضائية والحقوقية البرلمانية في هذا الصدد: لم تكن هناك أي ضرورة لطرح مشروع الانتخابات المبكرة. المصادقة على هذا المشروع يتعارض مع الدستور، لأنه لا يحق لنا تحديد وتضييق المسؤوليات والصلاحيات الرقابية لمجلس صيانة الدستور[3].

رأى رئيس نقابة المحامين أن مشروع الانتخابات المبكرة يقوم على مبادئ عقلية وبنيوية[4] أن لا وجود لفراغ قانوني في مسيرة تحديد صلاحية مرشحي الانتخابات وتقديم مشروع الانتخابات المبكرة يفتقر إلى أي غطاء قانوني، ومثل هذه المشاريع لا تطبق إلا في الحالات

(1) ناصر قوامي، صحيفة اعتماد 7/ 11/ 82، (2003 م).
(2) رجبعلي مزروعي، صحيفة اعتماد 7/ 11/ 82، (2003 م).
(3) موسى قرباني، صحيفة اعتماد 7/ 11/ 82، (2003 م).
(4) بهمن كشاورز نقلاً عن صحيفة كيهان يناير 2004.

الطارئة والخاصة مثل الحرب أو الأزمات الصعبة، والظروف التي نعايشها الآن لا تتطلب هذه العجلة. هذا المشروع علاوةً على تعارضه مع المادة 99 من الدستور والمادة 63 أيضاً، لأن هذه المادة تنص على أن تكون الدورة التشريعية للبرلمان أربع سنوات وأن تقام انتخابات كل دورة قبل نهاية الدورة السابقة لها حتى لا يبقى البلد في أي وقت من الأوقات من دون برلمان، سيتسبب في تأخير عملية الانتخابات، وعليه نترك البلاد على الأقل شهرين دون برلمان.

فإنّ تناقض هذا المشروع مع الدستور واضح للغاية، وإن مفهوم الملحق رقم 3 من هذا المشروع يعني إلغاء رقابة مجلس صيانة الدستور، وإن هذا يخالف الدستور ويخالف قانون الانتخابات. حيث إنه قد ورد بصراحة في المادة 99 من الدستور بأن الرقابة على الانتخابات تقع على عاتق مجلس صيانة الدستور، ولكن في الملحق المذكور أعلاه، تمّ إلغاء هذه الوظيفة وأعطيت هذه الوظيفة للمراجع الآخر وإن هذه المراجع لا تتمتع بأية صلاحية ومسؤولية بهذا الشأن، ومن البديهي أن لا تتعارض جميع القوانين المصدّق عليها في مجلس الشورى الإسلامي مع الدستور، ولكن كما نرى فإن القانون المصدّق المذكور يتعارض مع المادة 99 من الدستور. وإذا كان مقدّموا هذا المشروع «ذات الأهمية من الدرجة الثالثة» من حيث تفسير معنى الرقابة يختلفون مع آراء مجلس صيانة الدستور، فإن هذا الرأي أيضاً هو غير قانوني. لأن حسب المادة 98 من الدستور، فإن تفسير الدستور يقع على عاتق مجلس صيانة الدستور. إن كلمة «العرفي» المستخدمة في الملحق المذكور أعلاه والتي تعني هناك كقاعدة تشريعية، فإنها كلمة مطاطية وقابلة للنقاش بحيث يستطيع تفسيرها كل شخصٍ حسب مذاقه الخاص وقد تكون هذه

التعاريف متناقضة مع بعضها البعض، في حال أنه من الأصول المسلّمة في التشريع، بأن يكون للكلمات «تعاريف جامعة ومانعة»، جامعة بحيث تجمع جميع المصاديق والأمور المعينة المتعلقة بذلك، وأما مانعة بحيث تمنع جميع الجهات التي ليس لها علاقة بالموضوع، ولذلك فإن نواب البرلمان يجب أن يهتموا باعتلاء كلمة البرلمان وأن لا يقعوا في هامش الأمور وأن النواب يجب أن يهتموا بحفظ كيان المجلس ويمنعوا حدوث الفتور فيه.

ويبدو أن عرض هذا المشروع كان متسرعاً وغير مدروس، لأن البلد لم يكن في حالة طارئة أو أزمة، إضافة إلى أن الفترة المتبقية لبدء الانتخابات كانت قصيرة ولا يمكن ان يمر هذا المشروع بقنواته القانونية بهذه السرعة ليكون جاهزاً للتطبيق وحل المشكلة.

ولذلك فإن نواب المجلس يجب أن يكونوا رواد العمل القانوني وأسوةً لغيرهم (السلطات الأخرى) ولا يتسرعوا في تقديم مشاريع غير مدروسة تقوم على المصالح الحزبية والشخصية الضيقة بل يجب أن تكون مصالح البلاد فوق كل اعتبار.

ثالثاً: كيفية تفسير القوانين[1]

اهتم الدستور بقضية تفسير القانون، رغم أنه يجب لواضع القانون أن يشرع بدقة كاملة وجهد كبير حتى تكون القوانين الصادرة، صريحة

---

(1) عندما يكون القانون مبهماً في حال التنفيذ وغير واضح ويحتاج الى الإيضاح، حتى يتبين الهدف الأصلي للمشرع، فعندئذٍ تقوم الدولة أو عدد من النواب بوضع لائحة أو مشروع ومن خلال ذلك يطلبون من البرلمان أن يقوم بتوضيح الأمور الغامضة.

وواضحة وبليغة وملبية لمتطلبات المجتمع. وفي الأساس يجب أن يكون القانون صريحاً وقاطعاً وواضحاً حتى لا يحتاج إلى تفسير، لكن كل قانون وبعد مرور فترة زمنية من تطبيقه تظهر عليه علامات الغموض والابهام.

إن مطبقي القانون يواجهون إبهاماً وتناقضاً في تطبيقه، ولا يفلحون في فهم نوايا وقصد المشرع، هذا الغموض والتناقض يفتح الباب أمام أنواع التفاسير. هنا تتضح فكرة لزوم وجود مصدر ومرجع لتفسير القانون، وطبقاً لمبادئ القانون الدستوري فإن واضع القانون هو المرجع الأفضل لتفسيره.

أحال الدستور الإيراني مهمة تفسير القوانين العادية إلى مجلس الشورى الإسلامي ومهمة تفسير الدستور إلى مجلس صيانة الدستور. «من جملة مسؤوليات واختيارات مجلس الشورى الإسلامي إيضاح وتفسير القوانين العادية»[1]. هذا وقد نصت المادة 73 من الدستور على أن إيضاح وتفسير القوانين العادية يعتبر من صلاحيات ومسؤوليات مجلس الشورى الإسلامي. ما ورد في هذه المادة يلغي التفسير القانوني الذي يقدمه القضاة لتمييز الحق. إن تفسير القانون لا يعني وضع قانون جديد، بل هو إيضاح القانون وإلقاء الضوء عليه. ويعمل بهذا التفسير فور إعلانه.

حدد النظام الداخلي للبرلمان في مواده رقم 174 حتى 177 مراحل تفسير القوانين في البرلمان وهي كالتالي:

1) ـ يجب تفسير القانون بقانون آخر يسمى القانون التفسيري وكيفية هذا العمل تشابه عملية وضع القانون نفسه التي تمر عادةً بمراحل معروفة بمراحل وضع القانون.

---

(1) د. سيد جلال الدين المدني، المصدر السابق، ص 197.

ليس تفسير القانون كأصل القانون، ولكن يستند إليه القضاة ومطبقي القانون في عملهم، ولذلك يجب أن يمر التفسير في جميع المراحل المنصوص عليها لوضع القانون والتشريع[1].

يحتاج تفسير القانون كالقانون إلى مصادقة مجلس صيانة الدستور ويجب أن يلتزم به الجميع كباقي القوانين، وأن ينشر ويشهر به، والعمل خلافا للتفسير يعني العمل خلافاً للقانون.

2 ـ استناداً إلى المادة 174 من النظام الداخلي للمجلس، فإن المشروع واللائحة الخاصة بتفسير القوانين، ذات مرحلة واحدة، ويمكن التفاوض في شأنها بشكل اعتيادي أو بسرعة قصوى ولا يتم فصل الكليات عن الجزئيات أثناء المفاوضات.

3 ـ استنادا إلى المواد 175 و176 من النظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي فيما يتعلق بالتفسير العادي فإنه يتم التصويت عليه بعد تقديم تقرير اللجنة والتوضيحات التي يقدمها المقرر وكلمات الموافقين والمعارضين واحتمالاً بعد قبول الاقتراحات الأخرى وحتى بعد عرضها مجدداً على اللجنة المختصة.

4 ـ في حال كان التفسير (التوضيح) بسرعتين أو ثلاث سرعات أي على وجه السرعة فإنه يتم بحثه ودراسته كبقية المشاريع والقوانين الأخرى[2]. (كمشاريع المستعجله أو المعجل ذات فورية ثنائية أو ثلاثية).

(1) د. سيد محمد هاشمي المصدر السابق، ص 136.

(2) المادة 177 في النظام الداخلي للمجلس النواب.

المبحث الثاني
دور الإشراف لمجلس الشورى الإسلامي
(الصلاحية الرقابية أو السياسية)

مفهوم ومعنى الإشراف

تعني كلمة الإشراف من الناحية اللغوية «الإشراف على عمل ما أو شيء ما»[1]. يقول د.جعفري لنكرودي في كتاب تبويب الحقوق والقوانين حول كلمة المشرف «تطلق كلمة المشرف على من يهتم بعمل أو أعمال نائب عن شخص أو مجموعة من الأشخاص ليقيّم صحة ذلك العمل أو تلك الأعمال حسب مقياس معين من المعهودات»[2] ويضيف تباعاً لهذا التعريف: معلومة المشرف معلومة إشرافية تتطلب أن يكون المشرف عليماً بعمل النائب وأن عدم تصويبه للعمل لا ينتقص شيئاً من ذلك العمل»[3]. أما من وجهة نظر مصطلح الحقوق والقوانين الأساسية لإشراف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فإنه يأتي ضمن مفهوم «أسلوب السيطرة على الاقتدار السياسي للسلطة التنفيذية» لذلك فإن أحد الوظائف الرئيسية للبرلمان ـ كما الحال في التشريع ـ هو الإشراف على السلطة التنفيذية بل يمكن القول إن مهمة الإشراف تفوق مهمة التشريع. وفي هذا المجال يقول جون استورت ميل إن مهمة مجلس (النواب) هي التشريع لا الحكم بل إن الإشراف على الحكومة والتمحيص في

(1) علي اكبر دهخدا، معجم لغتنامه. المصدر السابق ص54.

(2) د.محمد جعفر جعفري لنكرودي، تبويب الحقوق والقوانين، مجلد 4، كنج دانش، 1368، 1990، صفحة 706.

(3) نفس المصدر، صفحة 707.

أعمالها، خاصة إذا كانت هذه الأعمال موضعاً للمعارضة، حيث يجب على البرلمان أن يوبخ من يرتكب مثل هذه الأعمال من أعضاء الحكومة أو أن يقوم بإقصائهم عن مناصبهم وأن يضع محلهم أشخاص آخرين[1].

ففي نظام استقلال السلطات فإن السلطة التنفيذية التي تمتلك معظم الإمكانيات تتمتع بأعلى نمط من الاقتدار الحكومي، الأمر الذي يتيح إمكانية استفحال الخطر الناجم عن الاقتدار بما يسيء إلى حقوق الشعب وحرياته على نطاق واسع. ولهذا السبب فإن النظم البرلمانية تتيح سبل الإشراف الخاص للسلطة التشريعية المراقبة للسلطة التنفيذية والإشراف على أعمالها. ولموضوع إشراف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من الأهمية بحيث إنه حتى في النظام الرئاسي بالولايات المتحدة الأمريكية الذي يعتبر الأكثر كلاسيكيةً بين النظم الرئاسية في العالم، والذي يعمل أساساً من خلال هذا النظام للإبقاء على السلطات الثلاثة منفصلة عن بعضها البعض، يمكن ملاحظة أنواع من إشراف الكونغرس على الحكومية الفدرالية بوضوح تام. وما ضرورة مصادقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار المسؤولين الحكوميين وعلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعقدها الإدارة الأمريكية واستمرار عمل لجان التحقيق في الكونغرس لتقييم أعمال الحكومة الفدرالية إلا نماذج رائعة لأنماط الإشراف الذي تمارسه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي للولايات المتحدة. إذن يمكن ملاحظة كيف أن إشراف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ليست حكراً على النظم البرلمانية بل وبسبب ضرورة السيطرة على الاقتدار السياسي لرجال الدولة والوقاية من

---

(1) مارسل برلوفجان بولو المؤسسات السياسية والقوانين الأساسية، مجلد 11 صفحة 866.

سوء استخدامهم المحتمل لصلاحياتهم القانونية إن الإشراف المذكور أعلاه يوجد أيضاً في سائر النظم السياسية الأخرى كالنظام الرئاسي مثلاً، ولو بدرجة أقل مما هو عليه في النظم البرلمانية.

رغم أن كلمة «إشراف» لم ترد في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية إلا أن هذا الموضوع لا يُحدث أي خلل في الاعتقاد القائل بأن الدستور الإيراني قد قَبِل بإشراف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وبكل ما تحمله كلمة الإشراف من معنى. فبنود ومواد الدستور بالجمهورية الإسلامية الإيرانية تحمل وبوضوح مصاديق كبيرة للإشراف الذي تتمتع به السلطة التشريعية ومن أهمها مصداقية الإشراف على السلطة التنفيذية والمسؤولية السياسية التنفيذية أمام السلطة التشريعية. وقد تناولت المادة رقم تسعة وثمانون من الدستور هذا الموضوع صراحةً حيث نصّت قوانين استجواب مسؤولي السلطة التنفيذية، وما يعرف بالاستيضاح (الاستجواب) في الدستور الإيراني الذي ينطوي على مصاديق مختلفة للإشراف الذي يتمتع به مجلس الشورى الإسلامي حيال السلطة التنفيذية (وتعرف بالدولة في اللغة الفارسية) على ما يلي:

ـ قوانين الإشراف المالي لمجلس الشورى الإسلامي والتي تنص عليها المادة رقم 52 و54 و55 من الدستور.

ـ قوانين الرقابة المسبقة لمجلس الشورى الإسلامي على أعمال السلطة التنفيذية وقراراتها كما ورد في المادة رقم 77و78و79و 80و83و139 من الدستور.

القوانين التي تتعلق بالرقابة السياسية لمجلس الشورى الإسلامي والتي تنص عليها المواد رقم 88و 89 و133و 137 من الدستور.

والآن نتناول طبيعة دور مجلس الشورى الإسلامي في ممارسة الرقابة والإشراف على السلطات الأخرى وسائر الأمور والشؤون الحكومية بالمتابعة والبحث والنقد:

إذ إن مجلس الشورى الإسلامي الذي يسن القوانين ويصادق عليها له حق الإشراف المستمر على تنفيذها ويتولى الإشراف على المسؤولين التنفيذيين ومراقبة أعمالهم ووظائفهم للتأكد من أنها تمضي ضمن إطار القانون. فالدستور هو الذي يمنح المجلس حق الإشراف وقد حدد له ضمانات تنفيذية بما يتيح للمجلس القيام بمهمته على النحو المطلوب ويمكنه من الإشراف الذي يجعل مخالفة القوانين تنحسر إلى الحد الادنى. فالأساليب والسبل الخاصة التي حددها الدستور لممارسة عملية الإشراف وما يمارسه مجلس الشورى الإسلامي من الإشراف فعلاً وأدوات النفوذ التي تمتلكها السلطة التشريعية للتأثير على السلطة التنفيذية. ففي النظم البرلمانية واستناداً إلى ماهية العلاقات بين السلطات فإن للسلطة التشريعية الحد الأعلى من الاقتدار الذي تمارسه على السلطة التنفيذية. وتعدد أساليب الإشراف التشريعي على السلطة التنفيذية يعد مؤشراً كبيراً على وجود حالة الاقتدار المذكورة أعلاه وهي:

1 ـ الإشراف التأسيسي 2 ـ إشراف الاطلاع على الأعمال (عام)
3 ـ الرقابة المسبقة (مباشر) 4 ـ الإشراف المالي 5 ـ الإشراف السياسي.

الفقرة الأولى: الرقابة العملية والمباشرة

بعد مقام القائد، تعتبر السلطة التنفيذية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية نظاماً شبه رئاسي وبرلماني في نفس الوقت، حيث إن رئيس

الجمهورية يختاره الشعب في انتخابات مباشرة وليس للمجلس دور في تعيينه، إلا أن الرئيس يختار أعضاء حكومته ليعرضهم على المجلس ولا تكسب الحكومة شرعيتها إلا عندما تنال ثقة المجلس (النظام البرلماني)[1]. وضمن ما يعرف بنظام فصل السلطات فإن النظام الحقوقي للجمهورية الإسلامية (القانون الدستوري الإيراني) يعتمد نظام الفصل النسبي للسلطات، لذلك فإن العديد من مواد الدستور تتيح الأرضية اللازمة ليمارس أعضاء مجلس الشورى الإشراف على أعمال السلطات الأخرى وكافة القضايا العامة التي تعنى بشؤون البلاد كما جاء في المادة 76 من الدستور، والتي تصرح بأن لمجلس الشورى الإسلامي الحق في التحقيق والتفحص في جميع شؤون البلاد. فالمجلس الذي يتولى الإشراف بكافة أنواعه بتخويل من القانون يمارس الإشراف عملياً على كيفية تشكيل الحكومة والتعديلات (الوزارية) التي قد تطرأ عليها وذلك وفقاً لأسس الإشراف التأسيسي.

إن بعض أصحاب الرأي يعتقدون أن أحد وظائف مجلس الشورى الإسلامي ممارسة الواجبات الإشرافية كاملةً ذلك أن غالبية واجبات النواب وأهمها تتألف من واجبات ووظائف إشرافية. ومن هنا فإذا لم تكن هناك ضمانات كافية للنواب لممارسة هذه الواجبات فإن من يتم الإشراف على أعمالهم قد يتشبثون بأية أعذار تمكنهم من إبعاد النواب عن عملية ممارسة النقد وإعلان وجهات النظر أو توفير الأرضية التي تجعل من النواب يفرضون على أنفسهم نوعاً من الرقابة الذاتية على أقل تقدير والتمهيد لما يحد من إمكان الممارسة الكاملة لحق الإشراف، خاصةً عندما يتعلق الأمر بالإشراف على أعمال الشريحة القوية من رجال

---

(1) د.سيد محمد هاشمي، نفس المصدر السابق، صفحه 156

الحكومة من ذوي النفوذ والاقتدار. لذلك لابد من ضمانات كافية توفر الاطمئنان للنواب في هذا المجال كما توفر الأرضية المناسبة للنقد والإشراف بحرية تامة دون تهديد وبعيداً عن هاجس الملاحقة وقد وفر الدستور هذه الأرضية فعلاً. بناءً على ذلك واستناداً إلى الدستور يقوم رئيس الجمهورية بعرض الوزراء على المجلس لنيل الثقة من أجل تشكيل حكومته ويضع الدستور والنظام الداخلي للمجلس قواعد وقوانين خاصة من أجل الإشراف على عملية تشكيل الحكومة:

أولاً - مسألة الثقة للوزراء ومجلس الوزراء

إن أول صورة من صور ممارسة الإشراف أو الرقابه التي يباشرها البرلمان هو تدخل البرلمان في الأمر عند تعيين أعضاء السلطة التنفيذية وإن طريقة وحجم هذا التدخل تختلفان تبعاً لنوعية العلاقة التي تربط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ففي الجمهورية الإسلامية الإيرانية، كما هو الحال في سائر النظم البرلمانية، فإن على الوزراء، وهم المباشرون الرئيسيون في العملية السياسية والتنفيذية في البلاد، نيل ثقة نواب الشعب في السلطة التشريعية قبل أن يباشروا العمل في السلطة التنفيذية. واستناداً للمادة رقم 133 من الدستور فإن رئيس الجمهورية والوزراء ومساعديهم هم الذين يباشرون القيام بمهام السلطة التنفيذية ويقوم الرئيس باختيار أعضاء مجلس الوزراء ليعرضهم على مجلس الشورى لنيل ثقته وذلك لغرض تشكيل الحكومة[1].

---

(1) إن منح الثقة لأعضاء مجلس الوزراء يتم عن طريق التصويت على الثقة لكل وزير على حده وفي حال عدم موافقة المجلس على منح الثقة لأحد الوزراءأو لعدد منهم فإن رئيس الجمهورية سيكون مكلفاً بمراعاة المادة رقم 135 من الدستور.

القانون هو الذي يحدد عدد الوزراء وحدود صلاحيات كل منهم. فالوزراء والهيئة الحكومية التي يتم اختيارهم على هذه الطريقة سيكونون مسؤولين سياسياً أمام السلطة التشريعية لأن نواب الشعب، وهم أعضاء مجلس الشورى الذين يوافقون على تنصيب الوزير ويمنحونه الثقة منذ بداية عمله، سيبقي زمام المبادرة بأيديهم طيلة فترة عمل الوزير الذي يجب أن يحظى بموافقتهم باستمرار.

يعرف النظام البرلماني بأنه النظام السياسي القائم على علاقته التعاون والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يحقق التوازن بين السلطات، والذي يشكل، منذ أن وضع مونتسكو نظرية في كتابه روح الشرائع، الحاجز الأساسي أمام استبداد أو تعسف إحدى السلطات الدستورية. فمسؤولية الحكومة أمام البرلمان يقابلها حقها في حله. وفي ذلك يكون الاحتكام إلى الشعب، وهو صاحب السيادة، الطريقة المثلى للفصل في الخلاف الذي يمكن أن يطرأ بين الحكومة والبرلمان في أية مسأله من المسائل المتعلقة بالسياسة العامه للدولة والتي تستوجب أساساً «توافقاً بينهما»[1].

انطلاقاً «من هذا المعيار أي التأثير المتبادل، فالوزير يتولى السمة نتيجةً للتعاون بين رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشورى الإسلامي، أي أن الرئيس سيختار وزرائه من بين ذوي الصلاحية والكفاءة ثم يحيلهم على المجلس لنيل الثقة وتنص المادة رقم 137

* لعرض شخص أو أشخاص آخرين للتّصويت على نيل الثقة في المجلس خلال فترة أقصاها ثلاثة أشهر (كما تنص الملاحظة رقم 2 من المادة رقم 189 من القانون الداخلي للمجلس).

(1) د. زهر شكر الوسيط في القانون الدستوري اللبناني المرجع السابق ص 600.

من الدستور على «إن أياً من الوزراء مسؤول عن وظائفه الخاصة به أمام المجلس» . فالوزراء الأعضاء في الحكومة، بالإضافة إلى أداء وظائفهم الفردية، يؤدون دوراً مشتركاً تحت إشراف رئاسة الحكومة والتعاون في اتخاذ القرارات ضمن إطار تأدية البرامج العامة للحكومة. لذلك فإن رئيس الجمهورية سيعمل جاهداً في اختيار الوزراء ممن يستطيع التنسيق معهم من أجل المزيد من السعي والمشاركة في برامجه ومن ثم عرضهم على مجلس الشورى الإسلامي الذي عليه أن يتأكد من فاعليتهم في تدبير شؤون مجلس الوزراء بما يكفل مصالح المجتمع. لذلك فإن الجزء الأول من المادة رقم 87 من الدستور ينص بأن على رئيس الجمهورية الحصول على ثقة المجلس لأعضاء حكومته قبل القيام بأية خطوة أخرى.

أحد أصحاب الرأي في الدستور يقول[1]: إن الشطر الأول من المادة رقم 87 من الدستور يشير إلى أن مجلس الوزراء ينال الثقة لأفراده كلًا على حدة فيتآلف المجلس لذلك ويعد تشكيل الحكومة يجري الاقتراع من أجل الحصول على ثقة لمجموعة أعضاء الحكومة قبل أية خطوة أخرى حسب تأكيد المشرعين للدستور، وذلك للاهتمام بالتنسيق الذي أشرنا إليه قبل قليل عبر قيام المجلس بمنح الثقة لمجموع أعضاء الحكومة. إلا أنه يضيف أن هذا الترتيب القانوني يبدو غير مقبول إلى حد ما، لأن تنفيذه لا يخلو من الإشكالية. فعلى هذا الصعيد نفترض أن الوزراء حصلوا على ثقة المجلس فرداً فرداً وفقاً للمادة 133 من الدستور، وفي المجموع تم تشكيل مجلس الوزراء. فماذا يمكن أن

(1) د.سيد محمد هاشمي ـ أستاذ القانون الدستوري بجامعة الشهيد بهشتي.

يحصل لو قُدّر أن المجلس امتنع عن منح الثقة للحكومة مجتمعةً من خلال التصويت الذي تشير إليه المادة رقم 87 لمراعاة التنسيق بين الهيئة الوزارية؟ بالطبع هذا الأسلوب لا يمكن القبول به عقلياً. فالطريق الصحيح هو أن المجلس يبادر أولاً إلى النظر في البرنامج المنسّق لأداء الحكومة من أجل المصادقة عليه، وبعد اعتماد البرنامج يتدارس القابليات والكفاءات الفردية والجماعية لكل وزير على حدة للتصويت على منحهم الثقة.

ثانياً ـ مسالة تغيير الوزراء

ومن القضايا التي تتولاها السلطة التشريعية ضمن إطار إشرافها على السلطة التنفيذية الإشراف على تغيير الوزراء والنظر في القضايا المهمة والخلافات التي تحصل داخل الحكومة. وتنص المادة 136 من الدستور في حال استقالة أحد أو عدد من الوزراء أو إذا بادر رئيس الجمهورية إلى عزلهم عليه أن يتقدم إلى مجلس الشورى الإسلامي بطلب منح الثقة للوزير أو الوزراء الجدد. وفي حال تقديم الاستقالة من قبل نصف أعضاء مجلس الوزراء المعتمدين يتعين على رئيس الجمهورية تقديم طلب إلى المجلس لمنح الثقة من جديد إلى الهيئة الوزارية جمعاء. ويُستشف من مفهوم المادة 190 من القانون الداخلي للمجلس التي تنص على حالة تغيير ما يزيد عن نصف أعضاء الحكومة، أن المجلس وبعد التأكد من التشكيلة الوزارية ومراجعة البرنامج الحكومي، يبادر إلى التصويت على منح الثقة للهيئة الوزارية. والهيئة الوزارية المعتمدة بإمكانها أيضاً أن تتقدم إلى المجلس بطلب تصويت على منحها الثقة في حال الضرورة لبحث قضايا هامة أو الخلافات التي قد تطرأ على

الحكومة، والمادة رقم 87 من الدستور تؤكد أن الهيئة الوزارية هي التي تحدد بروز حالات الضرورة لبحث القضايا الهامة أو الخلافات المذكورة أعلاه[1].

فيما يتعلق بالإشراف التأسيسي في البلدان الأخرى يمكن الإشارة إلى الولايات المتحدة التي تعتمد نظام الفصل التام للسلطات حيث إن الكونغرس غير معني في بناء وتأسيس السلطة التنفيذية ولا يتدخل عند تشكيل الإدارة الأمريكية[2]. لكن اختيار رئيس الجمهورية للوزراء، السفراء والقضاة وعدد كبير من الموظفين الفدراليين يتم بموافقة مجلس الشيوخ[3]. إن أحد الأساليب المعروفة لإشراف الكونغرس على أعمال الحكومة الفدرالية هو الإشراف الذي يتم عن طريق لجان التحقيق التابعة لمجلس النواب والشيوخ[4].

وفي بريطانيا، مهد النظام البرلماني تتميز الرقابة بوجود المندوب السامي البرلماني، وإن وجود هذا المنصب في البرلماني البريطاني فريد من نوعه من بين النظم البرلمانية الأخرى، حيث يتولى المندوب السامي البرلماني ويطلب من مجلس العموم النظر في الشكاوى المطروحة حول سوء الإدارة لدى المسؤولين التنفيذيين بصفة مستقلة[5].

---

(1) المادة رقم 191 من القانون الداخلي للمجلس.

(2) The 12 Thamendment to the constitution of the U.S.A June 15 1804.

(3) الدستور الأمريكي، المادة رقم 2 البند رقم 2.

(4) Bernard Schwartz. American constitutional, New York 1969,P.62.

(5) د.محمد عالي خاني: القانون الدستوري، نشر دستان 1373، 1992، ص 320.

الفقرة الثانية: الرقابة الشكلية (على الأعمال) للسلطة التنفيذية

إن الاطلاع على الأعمال بمختلف الشؤون في البلاد يعد موضوعاً في غاية الأهمية. فالدستور والقانون الداخلي للمجلس يمهدان له تولي قضية الإشراف لغرض الاطلاع على الأمور في عدة مجالات والمعروف أن مجال الرقابة الشكلية لا يستلزم قطع خطوات نهائية ومصيرية، إنما يتولى قطع مثل هذه الخطوات شخص أو مسؤول آخر، أو أن الأمر يبقى دون القيام بعمل ما عادةً.

يقول د.ناصر كاتوزيان أن الرقابة الشكلية الإطلاعية يصح القول عنها عندما يتعلق الأمر بإخبار المشرف عما يقوم به المسؤول لكي يتسنى له إشعار ذوي الاختصاص من المسؤولين في حال حصول خيانة أو تقصير أو وهن في أي من المهمات[1]. بعبارة أخرى يمكن القول بأن المشرف لا يتسنى له ممارسة عملية الإشراف إلا عندما يطّلع ويراقب أسلوب الأعمال التي يمارسها الوزير.

فالمجلس وهو العين المبصرة للمجتمع يجب أن يراقب جميع الأمور التي تدور في المجتمع والمفروض ألا يبقى أي نوع من المعلومات محجوباً عن النواب وإطلاعهم إلّا ما يستثنيهم القانون وهي معلومات محدودة ومعينة منطقياً. ومن هنا ينشأ نوع آخر من الإشراف للمجلس يطلق عليه الرقابة الشكلية والعلم بالأمور.

أولاً: المعلومات الشعبية التي ترد عن طريق شكاوى الناس حيال

---

(1) د.ناصر كاتوزيان الحقوق المدنية: العقود المعينة مجلد 3 خريف 1369، (1994 م)، ص 241.

تعاملهم مع السلطات الثلاث ولجنة المادة رقم 90: حسب ما ورد في عدد من مواد الدستور فإن الحصول على معلومات حول أسلوب وكيفية العمل والتعامل في السلطات الثلاثة يعتبر من المصاديق والأمور الرئيسية للإشراف الشكلي. والمعروف أن الحصول على المعلومات يتم إما عن طريق مطالبة جماهيرية أو فردية أو عن طريق المجلس أو عضو من أعضائه لغرض الإشراف على الأمور.

إن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية قد خصص مرجعيات لشكاوى الناس، وأضاف إليها مرجعية أخرى في مجلس الشورى الإسلامي تعرف بلجنة المادة رقم 90 كالآتي:

«كل من لديه شكوى حول أسلوب تعامل المجلس أو السلطة التنفيذية أو القضائية بإمكانه تقديم شكوى مكتوبة إلى لجنة خاصة بمجلس الشورى الإسلامي. واللجنة مكلفة بمتابعة الشكاوى إلى حيث إعطاء إجابةكافية لها. وفي حال كانت الشكوى تتعلق بالسلطة التنفيذية أو السلطة القضائية يتعين على اللجنة الطلب منهما بالنظر في الشكوى وإعطاء الإجابة الكافية ومن ثم إعلان النتيجة لصاحب الشكوى خلال فترة تتناسب وموضوع الشكوى أو إعلان النتيجة لعامةالناس في حال كانت الشكوى تتعلق بالعموم» .

والمعروف أن لجنة المادةرقم 90 ليس لها مرجعية قضائية ولا تصدر أحكاماً. وليس خيار النظر في الشكوى بالمفهوم القضائي، بل يتناسب مع طبيعة عملها، والإشراف الذي يتولاه المجلس في عملية متابعته لتنفيذ القوانين أو الحق الذي يمنحه القانون للنواب في التحقيق والتفحص في الأمور وذلك بسبب ذاتية المجلس السياسية، فهو عبارة

عن وسيلة لقياس وضع الأجهزة والمؤسسات الحكومية مقابل الشكوى وتشخيص الخلل والعيوب في المؤسسات[1].

أ ـ نقد وبحث حول المادة رقم 90 من الدستور: إن مراجعة الناس إلى من يمثلهم في المجلس النيابي يعد أمراً طبيعياً والحقيقة أنه يشكل أحد أهداف واضعي الدستور.

إن هذا الهدف لواضعي الدستور يمكن النظر إليه من زاويتين: **أولاً** «إن المجلس كمركز ثقل للجماهير ومنتدى لممثلي الشعب يعد أقرب المؤسسات إلى الناس وهو المنبثق عن إرادة الشعب وأفكاره، الأمر الذي يعبر عن العلاقة الوثيقة بينه وبين أبناء الشعب، وهذا ما يفسر طبيعة مراجعة أبناء الشعب إلى النواب. فأبناء الشعب يمكنهم إحقاق حقوقهم عن طريق النواب وإطلاعهم بما يجري من الأمور. «ويشكل هذا الموضوع في حد ذاته ضمان معنوي تنفيذي لإحقاق الحقوق» . هذا الأمر يتعلق بالمجلس. وعن هذا الطريق بإمكان النواب معرفة بعض القضايا وبعض الأساليب التنفيذية المتبعة والأوضاع غير المناسبة في البلاد وفي دوائرهم الانتخابية بما يوفر لهم الأرضية لمسائلة كبار المسؤولين واستجوابهم.

ثانياً ـ إن المادة رقم 90 تبدأ بعبارة «كل من لديه شكوى» هذا الأمر من شأنه أن يوسع نطاق مسؤولية المجلس في المتابعة والبت بالأمور لأن الجميع من حقهم تقديم شكوى تتعلق بطريقة تعامل السلطات الثلاث والمؤسسات التابعة لها ويصبح ذلك سبباً في أن يقوم

---

(1) د. سيد جلال مدني، نفس المصدر السابق.

المجلس بتوجيه دعوة إلى المسؤولين للحضور والاستماع إلى وجهات نظرهم أو المبادرة إلى إيفاد هيئة للتحقيق والتفحص في القضايا المطروحة. وعن هذا الطريق سيصبح عالماً بما يجري من الأمور بما في ذلك سيحصل على إجابة للمذكرات التي يوجهها إلى المؤسسات والأجهزة لغرض إزالة الموانع والإشكاليات. وستنطلق الدوافع والحوافز لدي النواب للإفادة من آلية الإشراف عن طريق (المسائلة والاستجواب) ومن ثم إبلاغ أبناء الشعب بحقيقة الأوضاع الجارية في الأجهزة والمؤسسات الحكومية وآلية عملها[1].

ب ـ يمكن شرح بعض القضايا التي تتعلق بلجنة المادة رقم 90 على النحو التالي:

1 ـ لجنة المادة رقم 90 تختلف عن سائر لجان المجلس في أن هذه الأخيرة معنية بإحدى الوزارات ومتخصصة من أجل ذلك فيما تختص لجنة المادة رقم 90 حسب الوظائف المحددة لها بالإمعان في الشكوى الواردة من أبناء الشعب ومن مختلف الدوائر الانتخابية. أضف إلى ذلك أن عدد أعضاء سائر اللجان يتراوح من 7 إلى 13 عضواً فيما يرتفع هذا العدد إلى 31 عضواً في لجنة المادة رقم 90 وهذا ما يوضح مدى اتساع عمل اللجنة.

---

(1) بموجب قانون السماح للجنة المادة رقم 90 بمخاطبة المؤسسات الحكومية والتحقيق معها ضمن إطار متابعة شكوى أبناء الشعب المصادق عليه بتاريخ 1/ 11/ 89 فإن بإمكان اللجنة مخاطبةالسلطات الثلاث بجمهورية إيران الإسلامية وجميع الوزارات والدوائر والمؤسسات التابعة لها والأجهزة والمؤسسات الثورية وكافة المؤسسات التي ترتبط بشكل أو آخر بالسلطات المذكورة أعلاه مباشرةً أو مراجعتها إذا ارتأت ذلك.

2 ـ إن لجنة المادة رقم 90 ليست مرجعية قضائية، والمعروف أن مجلس الشورى الإسلامي يتولى مهمة الإشراف على تنفيذ القوانين، وأن النواب لهم حق التحقيق والتفحص في أمور البلاد، الأمر الذي يضفي على المجلس طبيعة سياسية.

3 ـ إن لجنة المادة رقم 90 هي هيئة سياسية اجتماعية تمنح مجلس الشورى الإسلامي الآلية المناسبة لمعرفة ما إذا كان هناك تعثر في أداء الأجهزة الحكومية وذلك عن طريق متابعة الشكاوى التي ترد من أبناءالشعب، ومن هنا فهي أداة بيد المجلس لتقييم الأجهزةالحكومية وأدائها.

4 ـ الشكاوى التي تحال إلى اللجنة يجب أن تكون ضمن إطار صلاحيات المجلس وتتعلق بطبيعة عمل اللجنة. ولا يمكن النظر في الشكاوى التي لا علاقة لها بهذه الصلاحيات. مثلاً إن شكوى أحد الموظفين حيال المسؤولين في دائرته فيما يتعلق بمخصصاته والمحفزات ومرتبه الشهري لا علاقة لها باللجنة ويجب إرجاعها إلى ديوان العدل الإداري.

وعلى العموم فإن لجنة المادة رقم 90 ليس لها مرجعية قضائية وأن القضاء وحده يستند إلى المرجعية اللازمة للنظر في الشكوى وإصدار الأحكام فيها. والكلام يقال كي لا تفوق التوقعات مستوي صلاحيات اللجنة، وإن على مجلس الشورى وأعضاء اللجنة العمل بطريقة لا تستند إلى انتماءاتهم السياسية والحزبية. فالمجلس يعود للجميع ويشكل مرجعية عامة وأن النواب لا يمثلون دوائرهم الانتخابية فقط بل يعتبرون نواباً لجميع أبناء الشعب الإيراني.

إن لجنة المادة رقم 90 نشطت خلال الدورة السادسة لمجلس

الشورى الإسلامي لكنها من خلال معالجتها ومتابعتها لبعض القضايا أعطت انطباعاً يوحي بأن عمل اللجنة يميل إلى الانتماء الحزبي والسياسي، وإنها أكدت على متابعة الشكاوى التي تطال في معظمها المسؤولين من المعارضين الحزبيين، وإنها قد خاطبت مسؤولاً طليعياً في القضاء حيث إن مثل هذا النمط من التعامل من شأنه أن يعتبر تعدياً على السلطة القضائية، وأن رئيس لجنة المادة رقم 90 أعرب عن أسفه حيال نمط العلاقة بين جهاز القضاء ولجنة المادة رقم 90 بمجلس الشورى الإسلامي فقال[1]:

إن السلطة القضائية تزعم أن لجنة المادة رقم 90 ليس لها حق التدخل في الملفات وتقول أحياناً أن طرح الشكوى ضد السلطة القضائية في اللجنة غير ممكن إلا إذا تعلقت الأمور بالشؤون الوظيفية والمالية وأنهم يتصورون أن إشراف المجلس على السلطة القضائية يتناقض واستقلالية القضاء.

وفي هذا المجال قال إن مسألة استقلال السلطات لا يقتصر على القضاء بل إن السلطتين التنفيذية والتشريعية تعتبران مستقلتين أيضاً من زاوية نظر الدستور. والدستور قد فوض مجلس الشورى الإسلامي الحق في استيضاح (استجواب) السلطة التنفيذية والسلطة القضائية. فهذه القضايا يصرح بها الدستور كما تصرح بها المواد التي صادق عليها المجلس فيما يخص صلاحيات لجنة المادةرقم 90 وقد بادرت اللجنة في الفترة الأخيرة إلى قراءة تقاريرها حول الشكاوى التي تتعلق بالسلطة

(1) حسين أنصاري راد - رئيس لجنة المادة رقم 90، صحيفة مردم سالاري رقم 664 بتاريخ 11/ 5/ 2003.

القضائية. وفي هذا المجال يمكن الإشارةإلى تقرير[1] الجلسة المنعقدة بتاريخ 28/ 10/ 2003 فيما يتعلق بالسيدة زهراء كاظمي المراسلة الكندية التي تنحدر من أصل إيراني وتقرير[2] 21/ 12/ 2003 الخاص بهاشم آقاجري وتقرير 12/ 4/ 2004 حول ملف الوطنيين الدينيين. وقلما بادرت لجنة المادة رقم 90 بقراءة تقرير في الجلسة العلنية لمجلس الشورى الإسلامي يتعلق الطرف الآخر منه بالسلطة التنفيذية. ويقول المعارضون إن السبب يعود إلى أن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كلاهما ينتميان إلى مجموعة الإصلاحيين. أحد نواب المجلس يقول في هذا المجال «إن قراءة التقرير الخاص بالسيدة زهراء كاظمي يدخل ضمن إطار أن هذه القضية تتعلق بالحق العام وإن الموضوع يعتبر نمطاً من أنماط التعامل السياسي. ولو أن لجنة المادة رقم 90 تريد الدفاع عن حقوق الشعب أو الدفاع عن الحريات أو الدفاع عن أرواح الناس فلماذا لا تهتم بمشاكل عامة الناس الذين يراجعون اللجنة لطرح قضاياهم؟ ولا يوجد أي مسوّغ قانوني يبرر لهم طرح مثل هذه القضايا في الجلسة العلنية لتضييع وقت المجلس»[3].

ويقول نائب آخر[4]: «علينا النظر والبت في هذه القضية انطلاقاً

---

(1) مناقشات مجلس الشورى الإسلامي الجلسة رقم 367 بتاريخ 28/ 10/ 2003 الدورة السادسة،الاجتماع الرابع.

(2) مناقشات مجلس الشورى الإسلامي الجلسة رقم 382 بتاريخ 21/ 12/ 2003 الدورة السادسة،الاجتماع الرابع.

(3) أحمد ناطق نوري ـ مناقشات مجلس الشورى الإسلامي بتاريخ 28/ 10/ 2003 ـ ص7.

(4) فاطمة راكعي ـ مناقشات مجلس الشورى الإسلامي بتاريخ 28/ 10/ 2003 ـ ص8.

من حق الدفاع عن المواطن في الأمر الذي يتعلق بالدفاع عن حق المواطنة للمرأة، وعليه يجب قراءة تقرير لجنة المادة رقم 90» بصفة عامة يجب القول إن واضعي القانون كانوا يهدفون من وراء وضع المادة رقم 90 من الدستور إلى المعنى القائل بأن النواب على علاقة وثيقة بأبناء الشعب باعتبارهم يمثلون الشعب في المجلس. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، بالنظر إلى إمكانية اتصالهم بالمسؤولين الحكوميين والعلاقة التي تربطهم بهؤلاء المسؤولين، لذلك فإن بإمكانهم التوسط بينهم وبين (الناس) أضف إلى أن طرح الشكاوى سيوفر لهم بعض المعلومات حول القضايا المتعثرة والشؤون غير المرغوب فيها، الأمر الذي يوفر الأرضية المناسبة لطرح مسائلة أو استيضاح في هذا المجال.

ثانياً : التحقيق والتفحص: إن أحد الأدوار الأكثر أهمية وذات التأثير لمجلس الشورى الإسلامي ضمن إطار الإشراف هو التحقيق والتفحص بموجب المادة رقم 76 من الدستور التي تنص على أن «لمجلس الشورى الإسلامي الحق في التحقيق والتفحص في جميع أمور البلاد» .

نظراً إلى أن المجلس يمثل الإرادة العامة للشعب وهو الذي يبين مطالب أبنائه فإن من وظائفه القيام بالمراقبة اللازمة والكافية لكافة المسؤولين والأجهزة الحكومية نيابةً عن الشعب وباستخدام شتى الأساليب والسبل، بما فيها عن طريق التحقيق والتفحص، للحيلولة دون انحراف الأجهزة والمسؤولين الحكوميين عن الطرق الشرعية.

ففي هذا المجال فإن الدستور يمنح المجلس صلاحية كاملة وواسعة والمادة 76 تصرّح: «إن لمجلس الشورى الإسلامي الحق في

التحقيق والتفحص في جميع أمور البلاد»[1]. لذلك فإنه بناءً على الدستور فإن التحقيق والتفحص في جميع أمور البلاد هو حقّ مسلّم به من حقوق مجلس الشورى الإسلامي[2] إن لجنة التفتيش أو ما يعرف بلجنة التحقيق والتفحص هي حربة أخرى يجري تشكيلها بموجب القانون الداخلي للمجلس عادةً، وذلك للكشف عن العمليات المخالفة للقانون والتي قد يرتكبها الوزراء[3].

إن صلاحية المجلس واسعة جداً لأنها تطال «كل الأمور» التي تعني بمفهومها المتداول الإشراف على جميع القضايا الداخلية والدولية للبلاد وكذلك الإشراف على جميع المؤسسات والمسؤولين[4]. ورغم الإطلاق والعمومية المصرّح بها في الدستور، فإن المادة رقم 198 من القانون الداخلي للمجلس وبعد إحالتها على مجمع تشخيص مصلحة النظام تنفيذاً للمادة رقم 76 من الدستور والتي تمت المصادقة عليها بتاريخ 9/ 4/ 2000 (في مجمع التشخيص)، تستثني الأجهزة التي تقع تحت إشراف القائد مباشرة، كما تستثني مجلس خبراء القيادة ومجلس صيانة الدستور. في هذا المجال يعبر د.هاشمي أستاذ القانون الدستوري بجامعة الشهيد بهشتي عن وجهة نظره بما يلي[5]:

---

(1) يرى الدكتور إدمون رباط أنه استناداً إلى الأعراف البرلمانية فإن «بوسع هذا التحقيق أن يتناول جميع القضايا التي تهم البلاد، على اختلاف أنواعها، ما يدل على إمكانية نفاذه إلى جميع أمور الحكم والإدارة الداخلية في اختصاص السلطة الإجرائية، وكذلك إلى ما يتصل باختصاص القضاء من بعيد أو قريب». الدكتور زهير شكر المرجع سابق ص 556.

(2) د. مؤتمني طباطبائي، منوجهر، الحقوق الأساسية نفس المصدر السابق ص 142.

(3) د. سيد جلال الدين مدني - كليات القانون الدستوري/ طبع بايدار عام 1380، (2001) الطبعة الثانية ص 163.

(4) د. سيد محمود هاشمي، نفس المصدر، ص 172.

(5) عند طرح مشروع المادة رقم 76 والمصادقة عليه حول التحقيق والتفحص=

«يجب الانتباه في هذا المجال إلى أنه في النظام الشعبي للجمهورية الإسلامية الإيرانية (بموجب المادة رقم 107) فإن شرعية جميع المسؤولين والأجهزة بما فيها مؤسسة القائد تستمد من الشعب ومن مبدأ «المساواة بين القائد وسائر أبناء الشعب أمام القانون» والدستور بصفة خاصة، إن هذه الحالة الاستثنائية لا يمكن تبريرها بأي حال من الأحوال كما لا يمكن اعتبارها من دواعي الفخر والاعتزاز للنظام»[1]. وعلى هذا الصعيد نشير إلى أن مشروع التحقيق والتفحص حيال مؤسسة الإذاعة المرئية والمسموعة للجمهورية الإسلامية الإيرانية التي يتولى رئاستها شخص يقوم القائد بتعيينه وفقاً للقانون قد رفع إلى المجلس إلّا أن رئاسة المجلس أخرجت المشروع[2] عن أجندة المجلس

= للمجلس أكد (الشهيد) بهشتي نائب رئيس مجلس خبراء (الدستور) قوله: لقد ولّت تلك الحقبة من الزمن التي كان يقال فيها للنائب إن هذا الأمر لا يعنيك. (محضر مناقشات مجلس الدراسة النهائية للدستور، الطبعة الأولى، نشر مجلس الشورى الإسلامي عام 1985، المجلد الثاني، الجلسة الثانية والثلاثون ص 847).

(1) تعليمات القائد إلى السلطات الثلاث بتاريخ مايو 2001 علاوة على أنها كموضع أمل فإنها تدلّ على أن أي شخص وأية مؤسسة لا يمكن إعفائها من شمولية الإشراف وقد أعلن القائد في تعليماته: أن أي شخص أو أية مؤسسة لا يمكن استثنائه من شمولية المحاسبة بذريعة الانتساب إليّ. نقلاً عن صحيفة همبستگي رقم 156، الثلاثاء 31/ 1/ 2002.

(2) رئيس مجلس الشورى الإسلامي كان قد طلب من القائد الإعلان عن وجهة نظره فيما يتعلق بإصلاح المادة رقم 198 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي حول حقّ التحقيق والتفحص للمجلس، وقد أجاب القائد بما يلي: إن تحقيق وتفحص مجلس الشورى الإسلامي في مختلف أجهزة البلاد يشكل أحد الآليات المناسبة لحفظ سلامة هذه الأجهزة والمؤسسات وإني على يقين من إن وجود هذه المادة في الدستور يعتبر كنقطة قوّة وفي رأي أن شمولية بركة هذه المادة لمؤسسة الإذاعة المرئية والمسموعة يدخل ضمن مصلحة البلاد ومصلحة المؤسسة نفسها. فإذا كانت هناك عقبة قانونية أمام المجلس الموقر تقف أمام تنفيذ =

استناداً إلى الاستثناء المقرر في المادة رقم 198 المذكورة أعلاه حيث احتجّ النواب على ذلك بشدّة. وفي نهاية الأمر وبالإعلان عن وجهة نظر القائد أعيد إحياء هذا الحقّ القانوني من جديد وهذا ما يؤيد منطق الإطلاق والعمومية لهذه المادة.

فالتحقيق والتفحص يعدّ من الحقوق الخاصة بالمجلس وليس لأعضاء المجلس حقاً مستقلاً في هذا المجال وقد أكد مجلس صيانة الدستور على هذا الأمر كما جاء في وجهات نظره المرقمة بما يلي: 3813 ـ 24/ 6/ 81م و4513 ـ 22/ 4/ 82م و877 ـ 3/ 6/ 85م و4737 ـ 9/ 7/ 82م و5348 ـ 21/ 1/ 86م واستناداً إلى وجهة نظر مجلس صيانة الدستور فإن النواب ليس لهم حقّ في التحقيق والتفحص (إنما هو من حقّ المجلس).

ملاحظات حول حقّ التحقيق والتفحص:

1 ـ تنفيذاً للمادة 76 من الدستور فإن طلب إجراء تحقيق وتفحص يطرح من قبل نائب واحد أو مجموعة من النواب.

2 ـ متابعة وبحث الموضوع تتولاه اللجنة، وفي حال الضرورة يطرح الموضوع في الجلسة العلنية للمجلس وفي النهاية يجري التصويت عليه في المجلس.

3 ـ على جميع المؤسسات والأجهزة الحكومية التي تتعرض للتحقيق والتفحص وضع الوثائق والمستندات التي تحتاجها اللجنة في

= هذه المادة، فإن إعادة نظر مجمع تشخيص المصلحة الموقر في قراره السابق بإمكانه أن يزيل هذه العقبة وإني سأصدر الإذن لإعادة النظر المذكورة استناداً إلى صلاحيات القائد.(الصحف الصادرة بتاريخ 19و20 يونيو 2001).

متناول يدها والتعاون معها بأقصى حدّ وفيما عدا ذلك تتعرّض للملاحقة قضائياً[1].

4 - إن إشراف المجلس على طريقة التحقيق والتفحص يعتبر استطلاعياً ولن يترتب عليه تأثيراً حقوقياً فورياً، لأن الضمان التنفيذي لذلك هو إطلاع المجلس، وبالتالي الرأي العام. وفي حال التثبت من وجود مخالفة تستلزم ملاحقة مرتكب أو مرتكبي المخالفة سيتولى المجلس إحالة الموضوع إلى القضاء[2].

وكما أسلفنا فإن حق التحقيق والتفحص يعدّ أحد أذرع إشراف المجلس الذي يحصل عبر هذا الطريق على المعلومات حول الأجهزة والمؤسسات الحكومية. لو اعتبرنا إن التحقيق والتفحص أداة مناسبة للإشراف، وإن على الأجهزة والمؤسسات الحكومية التعاون إلى أقصى الحدود مع لجنة التحقيق باعتبار إن الدستور يؤكد أهمية إشراف المجلس على جميع أمور البلاد، فإن من المفروض إن جميع الأجهزة الحكومية يجب أن تخضع لهذا الإشراف وألّا تعتبر أي من المؤسسات بأنها تقع خارج دائرة تحقيق وتفحص المجلس. والمعروف أن بعض المؤسسات كمؤسسة الإذاعة والتلفزيون قد وافقت على أن تخضع للتحقيق بعد مماطلات طويلة وفي نهاية الأمر أعلنت المؤسسة إن نتائج التحقيق والتفحص الذي قامت به لجنة المجلس ليست ذات أهمية[3]. لذلك فإن حقّ الإشراف الذي يتمتع به المجلس يجب ألّا يخضع إلى تأويلات ومماطلات تأخذ به إلى حيث يقال إنها ممارسة غير مجدية وليس لها

(1) المادة رقم 198 و 201 من القانون الداخلي للمجلس.

(2) المادة رقم 200 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

(3) صحيفة آفتاب الرقم 1222 ص 15، 5 سنة 2004 بتاريخ 2/ 2/ 83 ص 2.

أهمية. وعلاوةً على الأجهزة التي تخضع للإشراف فإن المجلس بالذات وأعضائه من النواب أيضاً يجب أن يتعاملوا مع القضية في منتهى الدقة كي لا يقع هذا النوع من الإشراف تحت وطأة المماطلات السياسية وألّا يتحول إلى أداة تخدم مصالح الأحزاب والفئات الحزبية الأمر الذي من شأنه أن يعطل التأثير الإيجابي لهذا النمط من الإشراف.

والمعروف إن هذا النوع من الإشراف مقبول تقريباً لدى جميع الدول التي تتمتع بنظم برلمانية. ففي جميع الدول الديمقراطية تتمتع لجان التحقيق الخاصة بصلاحيات استثنائية وبإمكانها أن تستدعي جميع الأشخاص الذين يمكن أن تحصل على معلومات منهم، وعند رفضهم الحضور إلى اللجنة تترتب عليهم عقوبات تؤدي إلى إجبارهم على الحضور بما فيها إصدار مذكرة اعتقال بحقهم[1].

أما في فرنسا فقد اعتبروا تشكيل لجنة التحقيق في الجمعية الوطنية يتناقض ومهمة الجمعية الوطنية وإن التحقيق هو من شأن القضاء أساساً. وفي السويد فإن نوعاً من المراقبة قد أصبح سائداً عن طريق مدعي عام البرلمان وهو أمر لا سابقة له في البرلمانات[2].

وفي لبنان فإن المادة رقم 139 من النظام الداخلي تعطي حقّ الإشراف هذا إلى المجلس لكي يصادق على إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين وإن اللجنة ترفع بشأنه تقريراً إلى رئيس المجلس بعد الانتهاء من التحقيق ليتمّ طرحه على الجلسة العلنية[3].

---

(1) د. أبو الفضل قاضي، نفس المصدر ص 538.

(2) د. سيد جلال الدين مدني، القانون الدستوري التطبيقي، المصدر السابق ص 228.

(3) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، طبع بيروت، كانون الثاني 2001، ص 556. دار بلال للطباعة والنشر ش.م.م.

ثالثاً : التنبيه والمساءلة

أ ـ التنبيه: التنبيه هو إحدى وسائل الإشراف لمجلس الشورى الإسلامي. وهو الأخف وطأةً قياساً بسائر أدوات الإشراف كالسؤال والاستيضاح. فالضمانة التنفيذية المتدنية للتحذير، هي في أقل المستويات قياساً بالأساليب الأخرى حيث عدم وجود تشدّد في عملية التحذير. عندما ينتبه النائب وعدد من النواب إلى وجود نقائص أو تعثر أو أساليب غير صحيحة في الإدارة خلال تعاملهم شخصياً أو عن طريق اتصالاتهم بأبناء الشعب، بإمكانهم طرح الموضوع على رئيس الدولة أو الوزير المسؤول في الجلسة العلنية للمجلس عندما تسنح الفرصة لذلك. ويعدّ هذا النوع من التحذير بمثابة صوت الجرس لإعلان وجود خطرٍ ما وإشعار الوزير بوجود إشكاليات في العمل وذلك للحيلولة دون استخدام السبل الأخرى الأشدّ وطأة للإشراف والمراقبة حيال الأمر في المستقبل[1].

وبالطبع فإن الضمانة التنفيذية المتدنية وعدم وجود تشدّد في عملية التحذير لا ينتقصان من أهمية التنبيه. ولو إن النواب استخدموا هذا النمط من الإشراف بصورة صحيحة وفي الوقت المناسب، وأعطوا الأمر اهتماماً جادًا، وكان الوزراء المعنيين يولّون الاهتمام لتحذيرات النّواب ويبذلون ما في وسعهم لإزالة نقاط الضعف التنفيذية لا تعود هناك حاجة لاستخدام أدوات الإشراف الأشدّ وطأة كالمسائلة والاستجواب وهذا الأمر لا يتحقق إلّا في ظلّ التعاون والإحساس المشترك بالمسؤولية بين النّواب وأبناء الشعب والمسؤولين التنفيذيين.

---

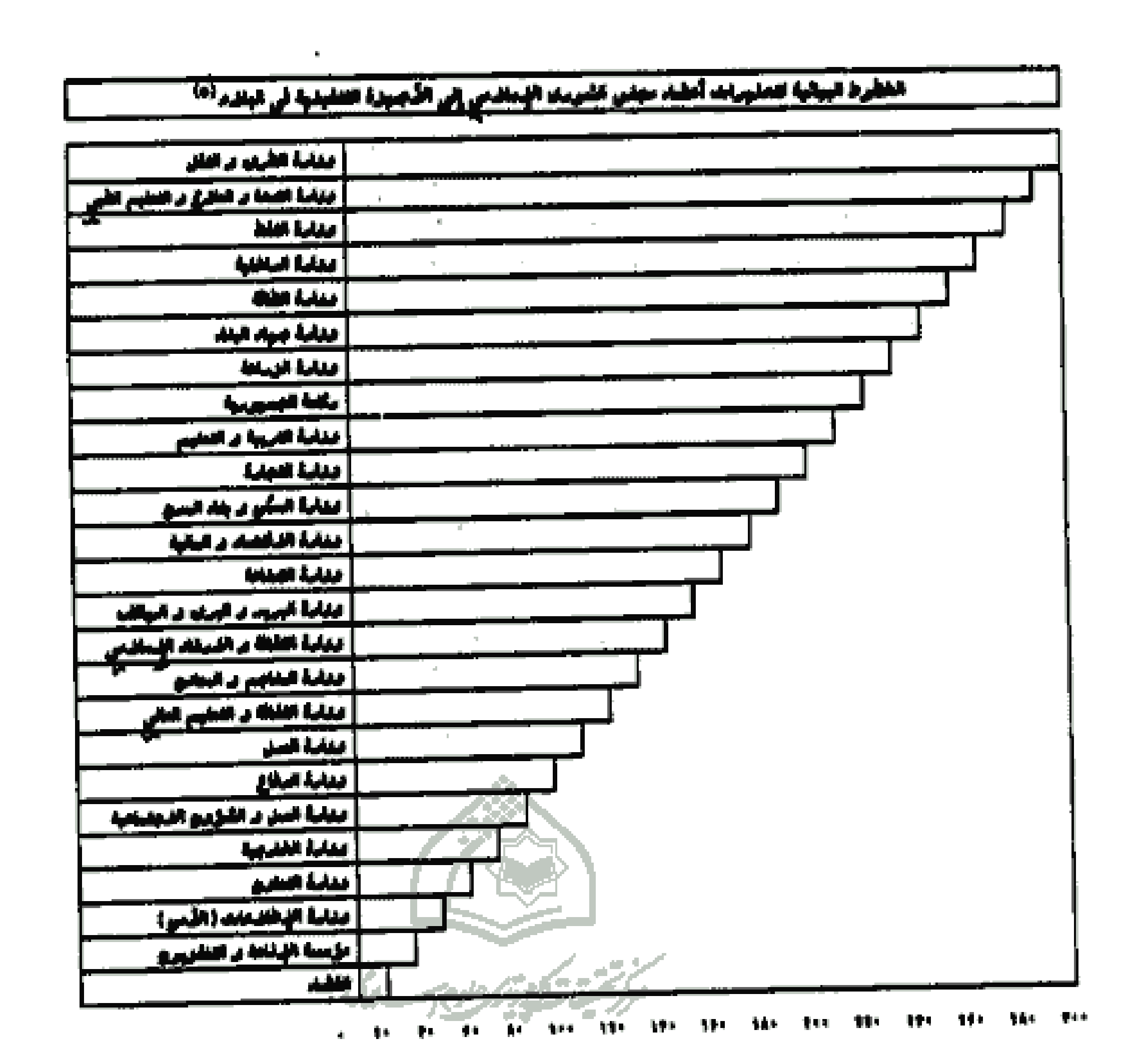
(1) د. أبو الفضل قاضي، المصدر السابق ص 533.

إن الدستور لا يتضمن مادة تصرح بالتنبيه أو التذكير الذي يقوم به النائب تجاه الحكومة، إلّا إنه يتضمّن بعض المواد التي يستنبط منها ذلك، كالمواد رقم 8 و76 و90 من الدستور. وفي حال عدم إمكانية استخدام هذه المواد من الدستور كقاعدة لوجود حقّ التنبيه والتذكير فإن الدستور لا يوجد فيه ما يمنع ذلك وإن القوانين الأخرى بإمكانها أن تتبنّى التحذير وأن تضع له شروطه والأطر المناسبة له. والنظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي ينص في هذا المجال على ما يلي[1]:

في كافة القضايا التي يحقّ للنائب أو النواب طرح سؤال يخاطب فيه الوزير فيما يتعلّق بإحدى وظائفه استناداً إلى المادة رقم 88 من الدستور بإمكانهم أيضاً توجيه كتاب تنبيه في الموضوع إلى الوزير المعني حيث يقوم رئيس المجلس بإبلاغ التنبيه الى الوزير المعني والإعلان عن ملخص لهذا التنبيه في الجلسة العلنية الأولى للمجلس والتي تلي الإبلاغ. وفي حال عدم إصلاح السياسة المتبعة لدى المسؤولين التنفيذيين رغم تحذيرات نواب المجلس فإن هذا الأمر يمكن أن يكون بمثابة مقدمة لاستخدام الأساليب الأخرى الأشدّ وطأة للإشراف كالاستجواب مثلاً»[2].

(1) المادة رقم 192 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي. آكاهينامه حقوقي ـ برلماني رقم 15 صفحة 19.

(2) د. حبيبي، حسن: العلاقة السياسية بين المجلس والحكومة نشرة كلية الحقوق بجامعة الشهيد بهشتي العدد 21 مارس 1985، ص 35.



(*) أنظر الأصل صفحة 271

ب ـ توجيه سؤال: إن توجيه سؤال إلى الوزراء من قبل أعضاء مجلس النواب يعدّ أحد الأساليب المهمة للحصول على المعلومات حول أوجه القضايا التنفيذية وبالتالي إمكانية السيطرة على الأجهزة التنفيذية في النّظم البرلمانية. إن حقّ توجيه سؤال إلى الوزراء أو رئيس الوزراء حقّ تكفّله النظم البرلمانية وتترتب عليه مسؤولية سياسية للوزراء أمام البرلمان. فالوزير المعني أو رئيس الوزراء يبادر بعد ذلك إلى الإجابة وبعبارة أخرى فإن هذه الأداة ليست لها ضمانة تنفيذية مباشرة[1].

وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار إن أعضاء المجلس مسؤولون أمام الشعب فإن لهم الحقّ في التدخل في جميع القضايا المهمة الداخلية والخارجية والسياسية والاجتماعية للبلاد والإعلان عن وجهة نظرهم فيها، لذلك فإن لهم الحقّ في توجيه سؤال إلى رئيس الجمهورية أو أي من الوزراء فيما يتعلق بدائرة مسؤولياتهم.

إن حقّ السؤال للنائب نابع عن كونه عضواً في مجلس النواب، وكونه مسؤول أمام الشعب وبإمكانه تبيان وجهة نظره فيما يتعلق بجميع القضايا الداخلية والخارجية، وإن من واجبات المجلس الإشراف على سير الأمور في البلاد[2].

إن رئيس الجمهورية والوزير المعني من واجباتهم الإجابة على السؤال، وذلك بموجب المسؤولية التي تقع على عاتقهم أمام المجلس، وإن من واجبهم مراعاة حدود القانون في كافة القضايا.

---

(1) د. قاضي، أبو الفضل، القانون الدستوري نفس المصدر السابق ص 134.

(2) د. مدني سيد جلال الدين، القانون الأساسي والجمهورية الإسلامية الإيرانية (السلطة التشريعية مجلس الشورى الإسلامي) المجلد الثالث، الطبعة الثانية ص 274، نشر سروش.

عند البحث حول القانون ودراسة المادة التي تتعلق بتوجيه سؤال كانت هناك وجهة نظر مطروحة تقول[1]: يعتبر توجيه سؤال أداةً سياسية توفر الأرضية المناسبة لحوار بناء وذو تأثير بين المجلس والسلطة التنفيذية. رغم إن النواب يمسكون بزمام المبادرة في توجيه السؤال إلّا أن الإجراءات تتمّ عن طريق المجلس وهذا ما يدلّ على أن السؤال الموجه سيترك تأثيرات سياسية على الجميع ومن شأنه أن يقيم ارتباطات نشطة وساخنة بين السلطة التنفيذية والمجلس. إن نتيجة توجيه سؤال هي تقديم إجابة للتبرير. فإذا كانت الإجابة مقنعة سيؤدي الأمر إلى تدعيم الثقة التي يولّيها المجلس للحكومة وأعضائها. وعلى العكس إذا كان المجلس غير مقتنع بالإجابة، أو في حال عدم إرسال إجابة فستتوفر أرضية تتيح التعامل بمزيد من الشدّة، بما فيها طرح مشروع الاستجواب المتعلق بالوزير المعني. بموجب الدستور الذي اعتمد في بداية الثورة والمصادق عليه عام 1979م السؤال كان يوجه إلى الوزراء، لكنه بعد إعادة النظر في الدستور عام 1989م، ونظراً لازدياد الصلاحيات التنفيذية لرئيس السلطة التنفيذية فإن رئيس الجمهورية أصبح معنياً بالسؤال حسب القانون.

ملاحظات حول السؤال:

1 ـ توجيه سؤال إلى الوزير: بما أن شرعية السلطة في البلاد تأتي من الشعب استناداً إلى الأسس المعترف بها للقانون العام، ونظراً لعدم إمكانية مباشرة الناس للسلطة، فإن نوّاب الشعب هم الذين يمارسون السلطة من خلال الهيئة التشريعية بما يتيح لهم باسم الشعب حقّ المراقبة المباشرة على الحكام السياسيين.

---

(1) تفاصيل مناقشات مجلس الدراسة النهائية للقانون الأساسي (الدستور) فيما يتعلق بتوجيه سؤال والاستجواب الذي يتقدم به النواب، مجلد رقم 2 ص 814.

إن من بين السبل المعترف بها في القانون العام، خاصة في النظم البرلمانية، فرض مراقبة السلطة التشريعية على الحكومة عن طريق الأسئلة التي يوجهها النواب إلى الوزراء الأعضاء في الحكومة وإلزامهم بالإجابة عليها فعندما يوجه سؤال إلى الوزير حول أسلوب عمله السياسي أو الطريقة التنفيذية لإدارته سيكون ذلك بمثابة إن الشعب يريد استجوابه، حيث إن الوزراء مسؤولون مباشرةً عن تنفيذ القوانين وإن القانون يحددّ وظائفهم[1].

استناداً إلى الدستور عندما يوجه أحد النواب سؤالاً إلى الوزير المعني حول أحد وظائفه، يجب على الوزير الحضور إلى المجلس والإجابة على السؤال على ألّا تتأخر الإجابة ما يزيد على عشرة أيام إلّا بعذر مقبول حسب تشخيص مجلس الشورى الإسلامي[2].

إن توجيه سؤال إلى الحكومة يعتبر أحد الوسائل المهمة التي وضعت لغرض إرساء المراقبة البرلمانية على الحكومة. ففي النظم البرلمانية يحق للنواب عندما يلاحظون وجود نقائص أو تعثر في المؤسسات العامة أن يطرحوا تساؤلاتهم حولها على الوزراء المعنيين، عندها يتعين على الوزراء الحضور إلى جلسة علنية للإجابة على الأسئلة[3]. من الضروري الإشارة إلى أن هناك اختلاف بين السؤال وبين الاستجواب، فالسؤال هو حوار وبحث بين طرفين وليس له واجهة عامة بأي حال من الأحوال وكما جرت العادة فإن سائر النواب لا يتدخلون في العملية، لكن الاستجواب شيء آخر حيث يباشر سائر النواب أطراف

---

(1) المادة رقم 133 من الدستور.

(2) جزء من المادة رقم 88 من الدستور.

(3) د. طباطبائي مؤتمني، المصدر السابق، ص 142.

المسائلة إضافةً إلى النائب المستوضح ومن حقّ جميع النواب طرح أفكارهم وعقائدهم في مثل هذه الحالة.

ولقد صدر النظام الداخلي للمجلس الأصول والإجراءات والمراحل الخاصة بالسؤال كالتالي:

أ ـ يجب أن يكون السؤال مكتوباً وصريحاً وملخصاً ويعطي السؤال خلال جلسة رسمية إلى رئيس المجلس حيث يتلى عنوان السؤال في نفس الجلسة ويرسل إلى الوزير المعني فوراً[1].

ب ـ يتعين على الوزير المعني بالسؤال الحضور إلى المجلس للإدلاء بالإجابة خلال فترة أقصاها عشرة أيام اعتباراً من تاريخ الإبلاغ. وفيما عدى ذلك سيتعرض للمؤاخذة من قبل رئيس المجلس. وفي حال تقدّم الوزير المعني بطلب رسمي لتأخير الإجابة، يناقش الطلب من قبل موافق ومعارض له على مدى 5 دقائق لكل منهما ثمّ يجري التصويت، وعندها يمنح الوزير المعني مهلةً إضافيةً للإجابة في حال جاءت نتيجة التصويت لصالح الطلب[2].

ج ـ في حال اقتنع النائب الذي طرح السؤال بالإجابة، وكانت الإجابة تفي بالغرض سينتهي الموضوع عند هذا الحدّ، وفيما عدا ذلك يحال السؤال إلى لجنة متابعة الأسئلة حيث يتعين على اللجنة العمل على أن يتضح الموضوع خلال 15 يوماً دونما تضييع للوقت واستخدام الأسلوب الذي ترتئيه اللجنة بما في ذلك طلب الحصول على خلفيات الأمر، أو طلب توضيحات شفوية أو مكتوبة من الوزير المعني، أو

---

(1) المادة رقم 193 من القانون الداخلي للمجلس.

(2) المادة رقم 194 من القانون الداخلي للمجلس.

القيام بأي تحقيق آخر تجده ضرورياً في بحث ودراسة الموضوع لإعداد تقرير ترفعه إلى المجلس الذي سيضعه ضمن الأجندة لتلاوته في الأسبوع التالي دون أن يتناوله بالبحث أو النقد[1].

وكما يلاحظ فإن توجيه السؤال لا يترتب عليه ضمانة تنفيذية خاصة من قبل الوزير المعني لكن بالإمكان أن يشكل السؤال مقدمة لاستخدام الأدوات الأكثر تشدّداً في الإشراف ونعني استخدام الاستجواب على وجه التحديد.

وحريّ بالذكر إن مناقشات مجلس الشورى الإسلامي علنية، هي تعرض على الرأي العام عن طريق وسائل الإعلام، لذلك فإن الوزير المعني إذا أراد المماطلة في الإجابة على أسئلة النواب، أو إنه في حال بادر إلى إجابات غير منطقية أو غير مقبولة فسيكون قد أثار بذلك استياء الرأي العام الذي يستمع إلى مبرّراته على الهواء مباشرةً.

إن الذين يتولون التنفيذ في النظم السياسية هم بحاجة إلى دعم الشعب الهائل للأخذ قدماً ببرامجهم دونما شك أو ترديد. وبدون هذا الدعم لن ينجحوا في التقدم بسياستهم العامة إطلاقاً. لذلك فإن الوزراء الذين توجه إليهم الأسئلة يسعون دائماً للردّ عليها بإجابات مدلّلة منطقياً وتستند إلى إحصاءات حقيقية تولد قناعة تامة لدى النواب والرأي العام.

ففي فرنسا هناك جلسة أسبوعية للمجلس تخصص للأسئلة والأجوبة الشفوية بين النواب وأعضاء الحكومة، مضافاً إلى إمكانية توجيه النواب أسئلة مكتوبة إلى الحكومة وتنشر الأسئلة والإجابات ردّاً

---

(1) المادة رقم 195 من القانون الداخلي للمجلس.

عليها في الصحيفة الرسمية حيث تشير الإحصاءات إلى ما يزيد عن 25 ألف سؤال وإجابة مدرجة في الصحيفة الرسمية سنوياً[1].

2 ـ توجيه سؤال إلى رئيس الجمهورية: عند تعديل الدستور عام 1990 تمّ حذف سمة رئيس الوزراء وأعطيت جميع صلاحياته إلى رئيس الجمهورية كرئيس للحكومة، بعبارة أخرى إن جميع الحقوق والمسؤوليات والواجبات التي كان يتمتع بها رئيس الوزراء تمّ نقلها إلى رئيس الجمهورية من خلال التعديل. ولم يكن الدستور الذي اعتمد في بداية الثورة يتضمن توجيه سؤال إلى رئيس الوزراء، وبالتالي لم يكن باستطاعة المجلس توجيه سؤال لرئيس الوزراء، إلّا أن الدستور المعدل عام 1990 يسمح بتوجيه سؤال إلى رئيس الجمهورية الذي يتعين عليه كسائر أعضاء حكومته الردّ على أسئلة أعضاء مجلس الشورى الإسلامي. وتنص المادة رقم 88 من الدستور المعدل بما يلي: «البلوغ النصاب في كل مرة، يجب أن يشترك ما لا يقل عن ربع أعضاء مجلس الشورى الإسلامي في توجيه سؤال إلى رئيس الجمهورية حول إحدى وظائفه، ويتعين على رئيس الجمهورية الحضور إلى المجلس للإجابة على السؤال خلال فترة لا تزيد عن شهر واحد[2] إلّا في حال وجود مبرّر صحيح حسب تشخيص مجلس الشورى الإسلامي.

ويختلف السؤال الموجه إلى رئيس الجمهورية عن السؤال الموجه إلى الوزير في شيئين:

الأول في نصاب عدد النواب الذين يوجهون السؤال حيث يجب

---

(1) د. طباطبائي مؤتمني، منوجهر ـ المصدر السابق ص 143.

(2) المادة رقم 197 من القانون الداخلي للمجلس.

أن يبلغ عدد الموقعين على السؤال الموجه إلى رئيس الجمهورية ما لا يقل عن ربع أعضاء مجلس النواب. إن تعيين هذا النصاب العالي يستند إلى كثير من المنطق لأنه يجب المحافظة على كيان الرئيس ومنزلته أولاً، كما أن هذا الحدّ من النصاب من شأنه أن يمنع من أن يقوم عدد قليل من أعضاء مجلس النواب باستدعاء رئيس الجمهورية للحضور إلى المجلس باستمرار[1].

نظراً لواجبات ووظائف رئيس الجمهورية الخطيرة فإن تكرار استدعائه للحضور إلى المجلس لا يعدّ أمراً محموداً وقد يحدث خللاً في الأداء الرئاسي للواجبات الدستورية.

ثانياً: الاختلاف الآخر يكمن في المهلة المحدّدة للرئيس للإدلاء بالإجابة بعد الإعلان عن سؤال أعضاء مجلس النواب وهي الفترة المحدّدة بمرور شهر واحد في أقصى حدّ[2] قابلة للتمديد حسب تشخيص مجلس الشورى الإسلامي. إن إمهال الرئيس فترة أطول للردّ على الأسئلة قياساً بالفترة المحدودة إلى الوزراء لنفس الغرض يبدو أمراً منطقياً لما له من دلالة على شخصية رئيس الجمهورية ومنزلته الرفيعة. بالإضافة إلى مسؤولياته المتعددة التي لا تسمح له بالرد على السؤال ضمن مهلة قصيرة.

نقد الموضوع ودراسته: هناك موضوعان مهمان ملفتان للنظر **الأول:** إنه بالرغم من أن الدستور المعدل يصرّح في المادة رقم 88 بإمكانية توجيه سؤال لرئيس الجمهورية لم يحصل إلى الآن توجيه أي

---

(1) المادة رقم 196 من القانون الداخلي.

(2) المادة رقم 197 من القانون الداخلي.

سؤال إلى الرئيس، ولم يحصل طوال 25 عاماً الماضية أن حضور أي من رؤساء الجمهورية إلى المجلس للردّ على سؤال النواب. والسؤال الذي يطرح نفسه هو هل إن السنوات أل 25 الماضية لم يحصل خلالها أي موضوع يستلزم توجيه سؤال إلى رئيس الجمهورية مما يستدعي حضور الأخير إلى المجلس للإجابة؟

الموضوع الآخر هو إن المادة رقم 88 من الدستور ليس لها ما يبرّرها من صحة الموقع لأنها تقول: «البلوغ حد النصاب في كل مرة يجب أن يشترك ما لا يقل عن ربع أعضاء مجلس الشورى في توجيه سؤال إلى رئيس الجمهورية حول إحدى وظائفه ويتعين عليه الحضور خلال فترة لا تزيد عن شهر واحد إلّا في حال وجود مبرّر صحيح حسب تشخيص مجلس الشورى الإسلامي» ونخصّ بالإشارة عبارة «حول إحدى وظائفه» فنقول إن رئيس الجمهورية ينتخب عبر صناديق الاقتراع من قبل الشعب مباشرةً في المقابل أعضاء مجلس النواب هم أيضاً منتخبون من قبل الشعب مباشرةً وفي هذه الحال واستناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات فإن السلطتين التشريعية والتنفيذية يقعان ضمن نفس خط العرض وليس هناك ما يرفع من اقتدار واحدةً على الأخرى لذلك فإن من المنطق بمكان ألّا يكون الرئيس موضعاً لسؤال أعضاء مجلس النواب حيال أداء وظائفه كرئيس الجمهورية. ولكن الدستور يضع المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء حيال مجلس الشورى الإسلامي على عاتق رئيس الجمهورية من جهة[1] وإن رئيس الجمهورية

---

(1) بموجب المادة رقم 134 من الدستور فإن رئيس الجمهورية مسؤول أمام المجلس فيما يتعلق بعمل مجلس الوزراء حيث يعتبر رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء.

- فيما يلي نتناول بالبحث عن عدد الأسئلة الموجهة إلى الوزراء الأعضاء في الحكومة.

إن النواب الأعضاء في المجلس السادس قد وجّهوا 939 سؤالاً إلى مختلف الوزراء الأعضاء في الحكومة لغاية 2/ 2/ 82 (2004) منها 512 سؤال أي 5/ 54 بالمائة من مجموع الأسئلة قد أرسلت إلى خزانة المحفوظات بسبب امتناع أو انصراف النائب عن السؤال، كما أرسل إلي المحفوظات أيضاً 85 سؤالاً أي 9 بالمائة من مجموع الأسئلة بعد طرحها في الجلسة العلنية للمجلس، و38 سؤالاً آخراً أي 4 بالمائة من مجموع الأسئلة بعد طرحها في اللجنة الخاصة.

وأوضح أحد نواب الدورة السادسة عن مدينة طهران قوله حول عدد الأسئلة التي وجهها النواب إلى السلطة التنفيذية من بين 939 سؤالاً وأصل 141 سؤال أي 15 بالمائة من مجموع الأسئلة يجري النظر فيه اللجنة و 118 سؤال أي 5/ 12 بالمائة من مجموع الأسئلة معدّة للطرح في الجلسة العلنية وإن 45 سؤال أي 7/ 4 بالمائة يجري النظر فيها في اللجنة الخاصة للمرة الثانية.

تصنيف الأسئلة علي أساس النوع والنسبة كالآتي:

حوالي 5/ 72 بالمائة من مجموع الأسئلة تعود إلى الشؤون الاقتصادية والثقافية والاجتماعية وقد وجّهت إلى مختلف الوزارات ومن بين الأسئلة ال 7/ 24 بالمائة المتبقية والتي تتعلق نوعاً ما بالقضايا السياسية 4/ 14 بالمائة تعود لوزارة الداخلية و 2 بالمائة لوزارة الدفاع و 4/ 1 بالمائة لوزارة العدل و 9/ 1 بالمائة لوزارة الإطلاعات (الأمن) و7/ 5 بالمائة لوزارة الخارجية.

وأضاف نائب الدورة السادسة للمجلس إن القسم الأعظم من الأسئلة موجّهة إلى وزير الداخلية حول تعامل المحافظين والقائممقامين في الدوائر الانتخابية في المحافظات وفي غالبيتها ذات طابع اجتماعي ولو افترضنا في الحدّ الأعلى إن 50 بالمئة منها يحتوي علي طابع سياسي فإن حصة وزارة الداخلية ستصبح 7 بالمائة من الأسئلة السياسية. ولو افترضنا إن جميع الأسئلة الموجّهة إلى وزارة العدل (4/ 1 بالمائة) ووزارة الإطلاعات (9/ 1 بالمائة) ووزارة الخارجية (7/ 5 بالمائة) تحمل طابعاً سياسياً سيكون 18 بالمائة من مجموع الأسئلة ذو طابع سياسي منها 7/ 5 بالمائة يتعلق بالقضايا الخارجية.

وأضاف إن حصّة القضايا السياسية في الشؤون الداخلية للبلاد من مجموع الأسئلة تبلغ حوالي 3/ 12 بالمائة و يمكن أن تصنف علي النحو التالي :

يعتبر رئيساً لمجلس الوزراء حسب الدستور المعدل من جهة أخرى لذلك يبدو أن النواب يحق لهم في حالة واحدة فقط توجيه سؤال إلى رئيس الجمهورية وهي عندما يكون السؤال يتعلق بأحد وظائفه كرئيس لمجلس الوزراء، وسنتناول هذا الموضوع بمزيد من البحث عن الحديث عن الاستجواب.



▪ 5/ 79 بالمائة من مجموع الأسئلة يتعلق بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و7/ 5 بالمائة منها يتعلق بالسياسة الخارجية و 3/ 12 منها يتعلق بالسياسة الداخلية وإن 7/ 2 بالمائة منها لم توجه إلى الوزير المعني.

عدد الأسئلة الموجّهة إلى الوزراء كلٌّ على حدّة

عدد الأسئلة	النسبة المئوية حيال مجموع الأسئلة	الوزير الذي تم توجيه السؤال له
135	14,4	وزير الداخلية
85	9	وزير الصحة والعلاج والتعليم الطبي
72	7,7	وزير الطاقة
68	7,2	وزير الطرق والمواصلات
69	7,2	وزير الجهاد الزراعي
57	6	وزير الصناعة والمعادن
55	5,8	وزير الخارجية
50	5,3	وزير التربية والتعليم
43	4,6	وزير السكن وبناء المدن
40	4,2	وزير النفط
39	4	وزير الشؤون الاقتصادية والمالية
38	4	وزير التجارة
36	3,8	وزير الثقافة والإرشاد الإسلامي
28	3	وزير العلوم والبحوث والتقنية
25	2,7	وزير البريد والبرق والهاتف
29	2	وزير الدفاع
18	1,9	وزير الإطلاعات
13	1,4	وزير العدل
13	1,4	وزير التعاون
11	1,2	وزير العمل والشؤون الاجتماعية
939	100	مجموع الوزراء

الفقرة الثالثة: الرقابة السياسية لمجلس الشورى الإسلامي على السلطة التنفيذية

أولاً: المسؤولية السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية

تختلف المسؤولية السياسية عن المسؤوليات الجزائية والمدنية حيث ليس لها ماهيّة قضائية وإنها تخضع لتقييم السلطة التشريعية وتفتقر إلى الضمانة التنفيذية الجزائية والحقوقية، وإن ضمانتها التنفيذية تنحصر في الإقالة أو الاستقالة التي يقدمها المسؤول صاحب السمة السياسية عن منصبه.

ينسب مفهوم المسؤولية السياسية إلى التاريخ البرلماني البريطاني. بعد التطورات السياسية التي حصلت في القرن الرابع عشر في بريطانيا، أصبح من حقّ البرلمان اتهام أي وزير أو مسؤول حكومي يرتكب مخالفات في أداء وظائفه عن طريق إجراءات خاصّة بتوجيه الاتهام وإدانته وإصدار مجلس الأعيان الحكم عليه بعقوبات في غاية من الشدّة[1].

علاوةً على أنواع الرقابة التي تحدّثنا عنها إلى الآن هناك نوع آخر لإشراف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية تحت عنوان الرقابة السياسية وهو إشراف ومراقبة مستمرة يمارسها المجلس على العمل السياسي لأعضاء السلطة التنفيذية.

فالمسؤولية السياسية للوزراء حيال المجلس التشريعي تعتبر كنقطة

(1) موريس دوورژه، النظم السياسية، ترجمة ناصر صدر الحافظي، مؤسسة الكتب الجيبية 1979، ص 81.

عطف في القوّة والاقتدار البرلماني، خاصّةً ضمن إطار الدستور الذي يمنح البرلمان صلاحية منح الثقة إلى أعضاء الحكومة وحجبها عنهم بحيث يمكنه إنهاء عمر الحكومة وخدمات وزرائها وفقاً للدستور[1].

معظم الحقوقيين يرون أن مبدأ مسؤولية الوزراء هو أكبر حربة يمكن أن يستخدمها البرلمان في علاقته مع السلطة التنفيذية التي ترجح كفة الميزان لصالحها عادةً لإعادة التوازن لصالحه إلى حدٍّ ما.

إن أسلوب المسؤولية السياسية يدخل اليوم ضمن اهتمامات معظم الدول ذات النظم البرلمانية وإن العنوان السياسي يعتبر مناسباً لها بسبب إن السلطة التشريعية تتمتع بإشراف مستمر على أعمال السلطة التنفيذية. فهي تشرف على سياستها منذ بداية تشكيل الحكومة وأثناء استمرار أعمالها ضمن إطار الروابط بين السلطات[2].

إن دستور الجمهورية الإسلامية يعتمد البرلمانية في تبيان الروابط بين السلطات. ففي النظم البرلمانية تتمتع السلطة التشريعية بالحدّ الأعلى من الاقتدار على السلطة التنفيذية استناداً إلى ماهية الروابط بين السلطات فيها. وأهمّ ما يؤكّد وجود هذا الاقتدار هو آلية العمل لمختلف أنواع الإشراف الذي تمارسه السلطة التشريعية على التنفيذية. وإن أهمّ هذه الآليات وأكثرها مبدئيةً هي آلية الإشراف السياسي.

والمسؤولية السياسية التي يمارسها المجلس على السلطة التنفيذية هي على نوعين: المسؤولية الفردية والمسؤولية الجماعية. فعندما يتمّ مؤاخذة وزير واحد فإنها المسؤولية الفردية وعندما تؤاخذ الحكومة بأجمعها فستكون المسؤولية الجماعية هي التي استخدمت حيالها.

---

(1) د. أبو الفضل قاضي، المصدر السابق ص 597.

(2) د. سيد محمد هاشمي، المصدر السابق ص 208.

ويلاحظ وجود تباين بين دساتير الدول حول هذا الموضوع حيث نجد إن دساتير ألمانيا الفدرالية واليابان تتحدّث عن المسؤولية الجماعية المشتركة للوزراء وقد اتخذت جانب الصمت حيال المسؤولية الفردية. أما في فرنسا الوزراء مسؤولين افرادياً أمام الجمعية الوطنية التي يمكنها حجب الثقة عن وزير واحد.

ففي الدول التي تكون فيها مهمة الوزراء غير مشروطة بتنفيذ سياسة البرلمان يجري التأكيد على المسؤولية الفردية. ففي الاتحاد السوفيتي السابق وأوروبا الشرقية حسب أنظمتها الشيوعية سابقاً يأتي حقّ عزل الوزراء وكما اعتمادهم ضمن صلاحيات البرلمان ذلك تحقيقاً عملياً لنوايا البرلمان، وبما إن الفاصل الزمني بين عقد جلسات البرلمان يستغرق مرور فترةٍ طويلةٍ فإن هيئة الرئاسة في السلطة التشريعية تلتئم خلال هذا الفاصل لتقوم بعزل الوزراء أو تنصبهم وترفع تقريراً بهذا الشأن إلى البرلمان حين انعقاده[1].

أ ـ المسؤولية الفردية والجماعية للوزراء حيال المجلس

1 ـ المسؤولية الفردية: بموجب المادة رقم مائة وسبعة وثلاثون من الدستور إن كل وزير مسؤول عن وظائفه الخاصة تجاه رئيس الجمهورية والمجلس التشريعي. والمسؤولية الفردية للوزراء هي عندما لا يتمكن الوزير المعني من تنفيذ سياسة معينة ومحدّدة له في دائرته الوزارية وفقاً لوجهات نظر السلطة التشريعية. إن كلّ وزير يعتبر كأعلى مسؤول يرأس الجهاز الذي يتولاه سياسياً وإدارياً. واستناداً إلى هذه السياسة ذات الحدّين فإن الوزير المعني له مسؤولية سياسية حيال المجلس أيضاً.

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، القانون الدستوري المقارن ص 176.

إن مسؤولية الوزراء تستلزم حقّ الإشراف السياسي للمجلس والتي تمارس على السلطة التنفيذية عن طريق توجيه السؤال أو الاستجواب، هي عبارةً عن ممارسة الإشراف على الأعمال السياسية للوزير فقط ولا تمتدّ بأي حال من الأحوال إلى أعماله الإدارية.

وإن الإشراف على الأعمال الإدارية يقع على عاتق السلطة القضائية والذي تمارسه فعلاً عن طريق مؤسسة المفتشية العامة للبلاد. إن دائرة المسؤولية الفردية للوزراء تشكّل القاعدة التي يقوم عليها استجواب الوزير المعني في مجلس الشورى الإسلامي، عندما يعجز في أدائه لوظائفه القانونية عن تأمين وجهة نظر السلطة التشريعي.

وكما أسلفنا فإن الموضوع الرئيسي في تبيان دائرة المسؤولية الفردية للوزراء هو أن وظائف الوزير وصلاحياته في إدارة وزارته تنقسم إلى قسمين بصفة عامة الأول وظائفه السياسية والثاني وظائفه الإدارية.

الوظائف السياسية هي عبارةً عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة ضمن حدود وزارته ومن المؤكد بأن الوزير المعني سيكون مسؤولاً عن تنفيذ وأداء وظائفه أمام السلطة التشريعية التي يحقّ لها أن تستوضحه في هذا المجال.

وأما الوظائف الإدارية للوزير فهي عبارةً عن الأمور التي لها طابعاً داخلياً بحتاً كالعزل أو التعيين الذي يمارسه الوزير باعتباره أعلى مسؤول في وزارته حيث يعتبر هذا التصرف أمراً داخلياً. ومن المنطق بمكانٍ أن يكون الوزير غير مسؤولاً أمام السلطة التشريعية عندما يؤدي وظائفه الإدارية ضمن دائرة وزارته[1]. ويبدو إن الوزير سيكون مسؤولاً عن أداء

---

(1) إلّا إن النواب لم يراعوا هذا الأمر في العديد من دورات المجلس حيث أعلنوا أن السبب في استيضاحهم للوزراء قيامهم بعمليات عزل أو تنصيب واسعة النطاق داخل وزاراتهم.

وظائفه الإدارية حيال من يرأسه وهو رئيس الجمهورية. وإن الضمانة التنفيذية حيال المخالفات الإدارية يمكن أن تكون المبادرة إلى عزله من قبل رئيس الجمهورية.

ولم يشر القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية بطريقة أو أخرى إلى الفصل بين هذين القسمين من الوظائف، وإن هذا النوع من الإهمال من شأنه أن يُعتمّ على حدود الدائرة التي تسمح لنواب مجلس الشورى الإسلامي استجواب الوزير المعني بشأنها.

إن المادة التاسعة والثمانين من الدستور تنص في هذا المجال على إنه: «بإمكان النواب الأعضاء في مجلس الشورى الإسلامي استجواب مجلس الوزراء أو أي من الوزراء حول قضايا متعددة متى وجدوا ذلك ضرورياً» إن استخدام عبارة «قضايا متعددة» يكتنفه الغموض وله عمومية مطلقة وإن استخدام مثل هذه العمومية المطلقة في الدستور ليس لها ما يبرّرها في القانون.

وما يجب أن نلاحظه هنا إن الدستور الإيراني ينصّ على مسؤولية الوزير حيال المجلس وحيال رئيس الجمهورية أيضاً.

والسبب في كون الوزراء مسؤولين أمام رئيس الجمهورية هو إن هذا الأخير يشرف على مجلس الوزراء، وهو بدوره مسؤول أمام المجلس عن أعمال مجلس الوزراء[1].

والواقع هو إن المادة رقم 136 من الدستور الإيراني قد أقرّت

---

(1) د. حسن حسني، دراسة تطبيقية لكبار المسؤولين في السلطة التنفيذية في الدستور الإيراني والفرنسي، نشر جامعة طهران ـ 1369، 1991، ص 77، يرجى مراجعة المادة رقم 134 من الدستور أيضاً.

رسمياً لرئيس الجمهورية بصلاحية عزل الوزراء وكما أن لرئيس الجمهورية إمكانية تعيين الوزراء فإن له صلاحية عزلهم أيضاً. وعندما يكون أداء أحد الوزراء غير مقبولاً من قبل رئيس الجمهورية فبإمكانه عزل ذلك الوزير رغم استمرار ثقة المجلس به.

2 ـ المسؤولية الجماعية: إن دستور الجمهورية الإسلامية يخاطب مجلس الوزراء كهيئة حقوقية تأسست على قاعدة حقوق وواجبات معينة دون أن يحدّد تعريف هذه الهيئة، إلّا إنه من المؤكد أن مجلس الوزراء هو عبارةً عن مجموع الوزراء ورئيس الجمهورية أو نائبه الأول والذين يتخذون القرارات بصفة مشتركة.

في الدول الأخرى بما فيها بريطانيا فإن آلية المسؤولية الجماعية للوزراء تشكّل المحور الأساس للديمقراطية، وبموجب هذه الآلية يجري تنظيم الروابط بين الوزراء ومجلس العموم[1].

ينص القسم الثاني من المادة رقم 137 من الدستور الإيراني على: إن أيٍ من الوزراء يعتبر مسؤول عن أعمال الآخرين في مجلس الوزراء أيضاً وذلك عندما يتعلق الأمر بالقضايا التي يصادق عليها المجلس كهيئة الوزراء.

ويراد بعبارة «مسؤول عن أعمال الآخرين» في الدستور الإيراني المسؤولية الملقاة على عاتق مجلس الوزراء ككل، فالوزير يتخذ القرارات على رأس الهرم في وزارته حيث تعتبر مسؤوليته حالة فردية وبطبيعة الحال فإنه هنا ليس مسؤولاً عن أعمال الآخرين. إلّا إنه يتخذ

---

(1) Understanding Public Law Gabriele ganze Fontana Press, Great Britain, London (1987) P.22.25.

القرار في مجلس الوزراء أحياناً بغالبية الأصوات، ففي هذه الحالة، فإن المسؤولية تقع على عاتق جميع الوزراء وهي مسؤولية جماعية.

ولو أن أحداً من الوزراء لم يصوت لصالح القرار المتخذ في مجلس الوزراء أو أنه امتنع عن التصويت فإنه يتحمل أيضاً جزءً من المسؤولية الجماعية في اتخاذ القرار والمسؤولية السياسية تقع على عاتق هذا الوزير أيضاً"[1].

إن نظام الفصل بين السلطات يكفل التعاون بين السلطات ومسؤولية كل سلطة أمام الأخرى رغم إن السلطات الثلاث منفصلة ومستقلة عن بعضها البعض. والنموذج البارز على ذلك هو النظام البرلماني الذي يعدّ المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية ركناً رئيسياً من أركانه وهذا ما تصرّح به القانون الدستوري ويؤكده الدستور الإيراني بصراحة.

أما في النظم التي تعتمد الفصل التام للسلطات فالسلطة التنفيذية غير مسؤولة أمام السلطة التشريعية. كما إن الوزراء ورئيس الجمهورية ليست لهم أية مسؤولية أمام المجلس التشريعي، وتعدّ الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً بارزاً لهذا النظام حيث إن كيان السلطة التنفيذية واستمراريتها لا صلة لها بإرادة السلطة التشريعية وقراراتها.

ويرى بعض أصحاب الرأي فيما يتعلق بالمسؤولية الجماعية لأعضاء الحكومة (إن إطار المسؤولية تحدده «السياسة العامة للحكومة» أي السياسة التي تنال تأييد السلطة التشريعية عند بدء أعمال الحكومة.

---

(1) راجع كتاب القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، د.هاشمي، ص 253.

ففي مثل هذه الحالة فإن هامش تدخل النّواب وتحركهم محدود وإن الحكومة بإمكانها الدفاع عن تنفيذها للبرامج المصادق عليها عندما تتعرض للاستيضاح شأن دفاعها عن برامجها المقترحة عند بداية تشكيل الحكومة بما يضمن الحصول على تأييد البرلمان[1]. للأسف فإن الدستور الإيراني لا يشير إلى ضرورة المصادقة على السياسة العامة للحكومة والتي تسمى بالبرنامج الحكومي. ولو كنا قد اقتبسنا الأساس القائل بالمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية من الدول التي أوجدت وطوّرت مثل هذا الأساس لكنا ملزمون بإرسائه وتطويره ضمن القانون الدستوري في البلاد. ولو ألقينا نظرة على القانون الدستوري في بريطانيا وفرنسا واللّتان تعدّان من أقدم النظم البرلمانية الكلاسيكية في العالم، لرأينا بوضوح إن التشكيلة الوزارية عندما تعرض على البرلمان لإحراز الثقة البرلمانية، فإن برنامج الحكومة يعرض بدوره على أعضاء البرلمان للمصادقة عليه أيضاً[2].

وكما أسلفنا فإن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية يتبنى المسؤولية الجماعية لمجلس الوزراء حيال مجلس الشورى الإسلامي، دون أية إشارة إلى ضرورة المصادقة على برنامج الحكومة في المجلس[3].

وهذا ما يجعل دائرة عمل نواب الشعب معتمة عند الاستيضاح الجماعي للهيئة الوزارية حيث يبقي إطار العمل غامضاً ومعالمه غير

---

(1) د. حبيبي ـ حسن، العلاقة السياسية بين المجلس والحكومة. نشرة كلية الحقوق بجامعة الشهيد بهشتي، 21 مارس 1985، ص 280.

(2) د. قاضي، أبو الفضل. تقريرات درس القانون الدستوري المقارن.

(3) المادة رقم 15 من الدستور.

واضحة. وحريّ بالذكر إن النظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي يفرض تسليم البرنامج الحكومي إلى المجلس عندما يعرض رئيس الجمهورية تشكيلته الوزارية عليه[1]، إلّا أنه أي حديث عن ضرورة المصادقة على البرنامج الحكومي المقدّم إلى المجلس لا يمكن اعتباره بأنه يشكل القاعدة المنطقية للمسؤولية الجماعية لمجلس الوزراء.

وفي نهاية البحث يجب القول إن المسؤولية المشتركة لجميع الوزراء تأتي كنتيجة منطقية لمبدأ التعاون بينهم، لأن الوزراء يشكلون هيئة واحدة ولها مسؤولية جماعية مشتركة أمام البرلمان. وإن أيٍ من الوزراء يعد مسؤولاً تجاه ما تتخذه الحكومة من قرارات حتى لو لم يكن حاضراً في الجلسة التي اتخذت فيها تلك القرارات. وعلاوةً على المسؤولية المشتركة فإن للوزير مسؤولية فردية عند ارتكاب خطأ متعمداً كان أو غير متعمد ضمن دائرة أداء وظائفه الخاصة وعند حجب الثقة عنه في المجلس سيتم عزله وتنحيته عن منصبه[2].

ب ـ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام المجلس:

إن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام المجلس التشريعي هي الالتزام بالردّ والإجابة فيما يتعلق بمجموع أعمال وأساليب وتصرّف الوزراء، وإن هذا النمط من المسؤولية لا علاقة له بارتكاب جريمة أو مخالفة جزائية أو أية مخالفة مدنية، بل إن منشأها يعود أساساً إلى تصورات تحدّدها وتشخصها العقلية البرلمانية.

ولهذه المسؤولية دائرة واسعة جداً تفوق حدودها الأعمال والسلوك

---

(1) المادة رقم 188 و 189 و 190 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

(2) المادة رقم 137 من الدستور.

واتخاذ المواقف، وحتى اتخاذ القرارات والعديد من القضايا الأخرى. إن قانونية العمل الذي يمارسه رئيس الجمهورية أو عدم قانونيته، ليس هو الشرط الوحيد الذي يمكن أن ترتّب عليه مآخذ المسؤولية السياسية بل إن هذه الممارسة، إن كانت تأتي في وقتها المناسب أم في غير الوقت المناسب من حيث السياسة العامة للبرلمان يمكن أن تحدّد أيضاً مآخذ المسؤولية السياسية[1]. إن رئيس الجمهورية يعدّ مسؤولاً أمام الشعب والقائد ومجلس الشورى الإسلامي ضمن حدود صلاحياته ووظائفه التي تقع على عاتقه بموجب الدستور أو القوانين الأخرى[2].

كما إن رئيس الجمهورية يعتبر مسؤولاً أمام البرلمان فيما يتعلق بالقرارات والخطوات التي يتخذها مجلس الوزراء[3].

إن الدستور المصادق عليه عام 1979م يعتبر رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام الشعب فقط إلّا أنه بعد إجراء التعديل عليه عام 1989 أضيفت مسؤوليات أخرى إلى رئيس الجمهورية، فالمادة رقم 122 من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية والمادتين رقم 134 و137 تؤكد مسؤولية السلطة التنفيذية أمام مجلس الشورى الإسلامي وتضع ضمانة تنفيذية لهذه المسؤولية في المادة رقم 88و 89 من الدستور، هاتين المادتين تنصان على طريقة طرح النواب للسؤال أو الاستجواب لرئيس الجمهورية والوزراء الأمر الذي يمكن أن ينتهي إلى عزل الوزراء أو إعلان عدم كفاءة رئيس الجمهورية سياسياً وبالتالي عزله من قبل القائد.

إن رئيس الجمهورية يتولى رئاسة مجلس الوزراء ولذلك فإن الفقرة

---

(1) د. أبو الفضل قاضي، الحقوق الأساسية والمؤسسات السياسية، ص 528.

(2) المادة رقم 122 من الدستور.

(3) مؤخرة المادة رقم 134 من الدستور.

الأخيرة في المادة 134 تؤكد على مسؤولية رئيس الجمهورية عن عمل الوزراء أمام المجلس ويتعين عليه كرئيس للحكومة الدفاع عنها أمامه.

وعلى هذا الأساس فإن رئيس الجمهورية ليس كرئيس للحكومة فحسب، بل في جميع الوظائف والصلاحيات المخولة إليه دستورياً سيكون مسؤولاً أمام المجلس. وهذه المسؤولية لا علاقة لها برئاسته للحكومة ويبدو إنها تشمل وظائف رئيس الجمهورية الخاصة[1]. المسؤولية الأخرى لرئيس الجمهورية هي مسؤولية جزائية، فإذا ارتكب رئيس الجمهورية وهو يتولى رئاسة عالية للبلاد ضمن أداء وظائفه السياسية والتنفيذية أعمالاً لسحق حرية الشعب وحقوقه، سيكون مسؤولاً من الناحية الجزائية أيضاً علاوةً على مسؤوليته السياسية.

بموجب المادة رقم مائة وأربعة وثلاثون من الدستور فإن النظر في اتهام رئيس الجمهورية بجرائم ومخالفات عادية يتمّ بعلم من المجلس وفي المحاكم القضائية العامة، كما إن النظر في اتهاماته التي تتعلق بارتكابه مخالفات ضمن إطار وظائفه وصلاحياته هو من صلاحيات المحكمة العليا في البلاد[2].

ومسؤوليته الأخرى هي المسؤولية القانونية، حيث يحدّد الدستور وظائف وصلاحيات رئيس الجمهورية منفصلةً عن بعضها البعض، فالرئيس مسؤول أمام السلطة القضائية. وفي هذا المجال فإن المحكمة العليا مخولة بمحاكمته إذا ما ارتكب مخالفة في أداء وظائفه القانونية

---

(1) د. سيد محمود هاشمي، المصدر السابق ص 213.

(2) المادة رقم 9 من قانون تعيين حدود وظائف وصلاحيات ومسؤوليات رئيس الجمهورية المصادق عليه بتاريخ 22/ 8/ 1365.

وفي حال إدانته بإمكان المحكمة تقديم اقتراح إلى القائد بعزله[1]. ولرئيس الجمهورية مسؤولية مالية أيضاً ويمكن للقضاء أن يبت في هذا الأمر (في حالة ارتكاب مخالفات مالية).

إن العديد من الدول ذات النظم البرلمانية تعتمد قبول المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في دساتيرها وإن مبدأ وجود مسؤولية (للرئيس) في القانون الدستوري هو مبدأ مقبول في الولايات المتحدة الأمريكية أيضاً. وفيما يتعلق بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام الكونغرس، لا يمكن تصور وجود مسؤولية لرئيس الجمهورية بسبب الفصل التام بين السلطات لكنه رغم ذلك فإن الدستور الأمريكي يحدّد نوع من المسؤولية (للرئيس). بموجب الدستور الأمريكي فإن رئيس الجمهورية ونائب الرئيس وجميع أصحاب السمة سيقصون عن مناصبهم في حال ارتكابهم خيانة بحق بلادهم واتهامهم أو إدانتهم بالارتشاء أو أي جرم أو قصور كبير آخر[2]. وإن الكونغرس له الحقّ في تحديد العقوبة الخاصة بالخيانة[3]. ولا يمكن تصور مسؤولية سياسية لرئيس الجمهورية بسبب وجود نظام الفصل التام بين السلطات[4].

نقد ودراسة تحليلية للموضوع: إذا كان رئيس الجمهورية منتخباً من قبل البرلمان يمكن تبرير مسؤوليته السياسية أمام البرلمان، إلّا أنه في حال انتخاب الشعب للرئيس عن طريق انتخابات عامة سيأخذ الأمر طابعاً شعبياً حيث يكتسب رئيس الجمهورية الصفة الرسمية من الشعب

---

(1) المادة رقم 110 من الدستور.

(2) The Constitution of the U.S.A. Article II. Section 4.

(3) The Constitution of the U.S.A. Part 2 Article III. Section 3.

(4) د. أبو الفضل قاضي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ص 545.

مباشرة وإن القائد سيقوم بتنفيذ منصبه بموجب المادة رقم 110 من الدستور، وليس للمجلس أي دور في اعتلاءه رسمياً المنصب لذلك وإلى حدّ كبير ليس هناك ما يبرّر وجود مسؤولية سياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان وينبغي مزيداً من الإمعان في هذا الأمر، والواقع إن دساتير الدول سواءً كانت لديها نُظم رئاسية أم برلمانية تعتبر رئيس الجمهورية غير مسؤولاً من الناحية السياسية عدا حالة ارتكابه خيانة بحق البلاد. إلّا أن رئيس الوزراء والوزراء الذين يشكلون ركن المسؤولية للسلطة التنفيذية فان لهم مسؤولية سياسية.

ويعرب أحد أساتذة القانون الدستوري في تبريره لهذه المسؤولية كما يلي[1]:

بما أن رئيس الجمهورية مسؤول عن تنفيذ القوانين التي يصادق عليها المجلس وإنه من منطلق منصبه الذي يرأس من خلاله مجلس الوزراء بإمكانه قيادة وإرشاد الحكومة فإن لأعماله دوراً سياسياً حاسماً في إدارة أمور البلاد ولهذا السبب فإن لإشراف المجلس على جميع الأعمال السياسية لرئيس الجمهورية له ما يبرّره.

ثانياً: الاستجواب (Interpellation):

الاستجواب هو عبارة عن طرح جوانب الفشل والتّعثر والاستياء الحاصل حيال تنفيذ سياسة الوزراء أو رئيس الجمهورية في قضية محدّدة[2]. الاستجواب يُجبر أحد المسؤولين الرئيسيين في السلطة التنفيذية على تغيير نهجه السياسي وطريقته في العمل لجعلها تنسجم

(1) د. سيد محمد هاشمي، المصدر السابق، ص 213.

(2) د. سيد محمد هاشمي، المصدر السابق، ص 213.

وطلب الغالبية من أعضاء البرلمان[1]. بموجب الاستجواب سيطّلع أعضاء المجلس التشريعي على سير العمليات التي يتبعها المسؤولون التنفيذيون وما يرافق ذلك من تأكيد الضمانة التنفيذية السياسية المباشرة لهذه العمليات. والاستجواب هو العملية الأكثر تشدّداً يستخدمها المجلس حيال رئيس الجمهورية أو الحكومة أو أي من الوزراء[2].

الاستجواب هو حقّ مسلم به من حقوق أعضاء المجلس التشريعي، ويعادل الحق الذي تتمتع به السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب[3].

ويرى أصحاب الرأي في القانون الدستوري إن الاستيضاح له صفتان رئيسيتان:

أولاً: ينتج عنه مناقشات عامة في الجلسة العلنية للمجلس تتيح للبرلمان المعرفة بجميع زوايا السياسة التنفيذية ونوعية العمليات التي يعتمدها الوزير المعني أو مجلس الوزراء.

ثانياً: تترتّب على الاستجواب ضمانة تنفيذية سياسية مباشرة أي المناقشات ستنتهي بإجراء تصويت وإن النواب يعلنون عبر هذا التصويت منح الثقة من جديد للحكومة أو حجبها عنها وبعبارة أخرى فإن حياة مجلس الوزراء تتعلّق بردّ فعل البرلمان. الأمر الذي يجعل من الاستيضاح أشدّ ذراع إشراف بيد السلطة التشريعية تستخدمها تجاه السلطة التنفيذية لأن الاستيضاح من شأنه الإجهاز على الحياة السياسية للحكومة (أو أن

---

(1) د. أبو الفضل قاضي، المصدر السابق، ص 535 و 536.

(2) د. سيد جلال الدين مدني، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية ص 204.

(3) د. منوجهر طباطبائي مؤتمني، المصدر السابق، ص 144.

يمنحها الثقة من جديد) وإن وجود قوانين خاصة باستيضاح الحكومة ضمن إطار الحقوق الأساسية للدول هو من أبرز علامات النظام البرلماني واستيضاح رجال الحكومة يأتي كنتيجة مباشرة للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى طرأت بعض التعديلات على الدساتير في العديد من الدول وبصفةٍ خاصّة في الدستور الفرنسي لغرض تجنب العواقب السلبية التي تترتّب السقوط المتتالي للحكومات والذي كان قد أدّى إلى عدم الاستقرار في العديد من الأنظمة الدولية لذلك استبدل مشروع الاستجواب باسم جديد وهو الرقابة كتعبير عن المسؤولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان حيث زادت في تعقيد الإجراءات الخاصة بهذه الرقابة، وكان الهدف منها تدعيم السلطة التنفيذية وإيجاد استقرار سياسي في البلاد. والمعروف إن الاستجواب كان متداولاً بكثرة في فرنسا قبل الجمهورية الخامسة وكان كثيراً ما يؤدي إلى سقوط الحكومة حيث اشتهر النظام السياسي الفرنسي آنذاك بعدم الاستقرار وزعزعة السلطة التنفيذية لذلك ألغت الجمهورية الخامسة نظام الاستجواب.

وفي النّظم البرلمانية المتوازنة وهو ما يعرف بعقلنة النظام (كالنظام الفرنسي) فإن تقديم مشروع الرقابة يستلزم توقيع عدد معين من النواب وضرورة مضي فترة محدّدة على تقديم المشروع ودراسته في البرلمان والمصادقة عليه بأغلبية الأصوات[1].

وفي فنلندا فإن الاستجواب لا يتمّ إلّا عندما يوقع عليه ما لا يقل عن 20 نائباً.

---

(1) د. منوجهر طباطبائي مؤتمني، المصدر السابق، ص 146.

بموجب الدستور في الجمهورية الفرنسية الخامسة في حال إرادة الجمعية الوطنية استخدام حقّها في حل الحكومة عليه تقديم مشروع الرقابة وإن المشروع لا يطرح على البرلمان إلّا بعد توقيع ما لا يقلّ عن عُشر عدد النواب عليه وعند المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة لجميع أعضاء الجمعية الوطنية تسقط الحكومة وفي حال الرفض ستواصل الحكومة في أداء مهامها لكن الموقعين على المشروع لا يعدّ بإمكانهم تقديم مشروع رقابة جديدة إلى الجمعية الوطنية خلال نفس الدورة البرلمانية[1] الاستجواب في إيران لا تدخله إجراءات معقدة ويراد منه في غالب الأحيان تدعيم السلطة التنفيذية. وبموجب المادة رقم 89 من الدستور بإمكان نواب المجلس استجواب مجلس الوزراء أو أي من الوزراء في حال وجدوا ضرورة لذلك. ويمكن طرح مشروع الاستجواب في المجلس عندما يوقع عليه ما لا يقلّ عن عشرة نواب. وبموجب البند رقم 2 من المادة رقم 89 من الدستور بإمكان النواب استجواب رئيس الجمهورية باعتباره المسؤول عن إدارة الشؤون التنفيذية فالبلاد.

ونتناول فيما يلي بالبحث والنقد استجواب الوزراء ورئيس الجمهورية

أ - **استجواب الوزراء:** تنصّ مقدمة المادة رقم 89 من الدستور حول مشروع استجواب وزير أو مجلس الوزراء على أن: نواب مجلس الشورى الإسلامي بإمكانهم استجواب مجلس الوزراء أو أي من الوزراء في أي موضوع يرون فيه ضرورة لذلك. ولا يمكن طرح مشروع الاستجواب إلّا عندما يوقع عليه ما لا يقلّ عن عشرة نواب.

---

(1) المادة رقم 45 من الدستور الفرنسي.

وينصّ الدستور في البند الأول من المادة رقم 89 إن مجلس الوزراء أو الوزير المستجوب يتعين عليه الحضور إلى المجلس خلال عشرة أيام للإجابة والرّد على المشروع وأن يطلب التصويت على تجديد الثقة له وفي حال عدم حضور مجلس الوزراء أو الوزير المعني للردّ، يبادر النواب الموقعون على المشروع إلى شرح واستعراض ما لديهم من ملاحظات وإيضاحات وإذا تطلب الأمر ورأى المجلس ضرورةً التصويت سيقوم بالاقتراع على حجب الثقة.

كما لاحظنا فإن إقامة علاقة منطقية بين حقّ الاستجواب الإلزام بالردّ والتصويت على الثقة في المجلس، تستلزم وقوفاً كاملاً للوزير أو الوزراء المعنيين وكذلك النواب على جميع زوايا الاستجواب وجوانبه. والمهلة المحدّدة لحضور الوزير إلى المجلس للإجابة والردّ على المساءلة تبدأ من حيث تلاوة النصّ الكامل والصريح للاستجواب خلال طرح المشروع على أعضاء مجلس النواب[1].

ولم يضع الدستور إطار معيّن حول الموضوعات التي يمكن لأعضاء المجلس استجواب الوزراء أو أحد الوزراء عنها. فإن بإمكان النواب طرح مشروع الاستجواب في أيٍ من المجالات كنقض القوانين وسوء الإدارة والسياسة الداخلية وغيرها، إلّا أن الحالة تختلف عند استجواب رئيس الجمهورية حيث ينصّ الدستور على موضوع وظائف إدارة السلطة التنفيذية وإدارة الشؤون التنفيذية في البلاد ويبدو إنه إذا كان الأمر يتعلق بوزير أو عدد من الوزراء فإنهم سيكونون هم المعنيين بالاستجواب إلّا أن العديد من القضايا التفصيلية والعامة، صغيرة كانت

---

(1) د.سيد محمود هاشمي، المصدر السابق ص 214.

أم كبيرة والمتعلقة بالسياسة الداخلية أو الخارجية يمكن طرحها في مشروع الاستجواب.

وأما أسلوب القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي فيما يتعلق باستجواب الوزراء فهو على النحو التالي:

إن الاستجواب هو خيار بيد النواب فهم غير ملزمون أو مجبرون على طرح مشروع استجواب على المجلس كما إنهم غير مؤاخذين على طرحهم الاستجواب بأي حال من الأحوال.

بموجب المادة رقم 228 من القانون الداخلي فإن طريقة طرح مشروع الاستجواب على المجلس تبدأ بتقديم عدد من النواب طلب مكتوب إلى رئيس المجلس خلال جلسة علنية لاستجواب وزير أو عدد من الوزراء وموضوع الاستجواب يجب أن يكون صريحاً مع ذكر إشكاليات محدّدة وعليه يجب تلاوة الطلب في نفس الجلسة أو في الجلسة التالية للمجلس على أن تتم الموافقة عليه دون مناقشة، ثمّ يرسل إلى الوزير أو الوزراء المعنيين وعلى الوزير أو الهيئة الوزارية الحضور إلى المجلس خلال عشرة أيام اعتباراً من تاريخ طرح المشروع في المجلس وذلك للردّ وأداء التوضيحات. وإن عملية تحديد الوقت والتاريخ المناسب للردّ خلال 10 أيام يتم باقتراح من الوزير المعني أو من مجلس الوزراء وبمصادقة من هيئة رئاسة مجلس الشورى الإسلامي لتضعه بدورها ضمن جدول أعمالها الأسبوعي، على أن يتمّ تحديد الوقت المناسب ضمن الفترة المحدّدة.

بموجب المادة رقم 230 من القانون الداخلي فإن الحدّ الأقصى من الوقت المحدّد لطرح دفاع رئيس الجمهورية أو عدد من الوزراء ردّاً على الاستجواب يجب ألّا يزيد عن 5 ساعات ولوزير واحد ثلاث

ساعات. كما تنصّ المادة رقم 231 من النظام الداخلي إن الوزير أو الوزراء المعنيين بالاستجواب بإمكانهم منح واحد أو اثنين من النواب المتفقين معهم في الرأي ساعةً من وقتهم المعين للدفاع كحدّ أقصى. ولا يحقّ للنواب الذين تقدّموا بمشروع الاستجواب إضافة مواضيع أخرى على المشروع خلال استدلالاتهم[1]. وعند الانتهاء من المناقشة التي تتعلق بالاستجواب يتولى رئيس المجلس عملية الاقتراع على حجب الثقة عن الوزير أو الوزراء المعنيين[2].

في حال عدم حضور الوزير أو مجلس الوزراء في مجلس الشورى الإسلامي، فإن النواب الموقعين على الاستيضاح سيطرحون مشروعهم وفي حال حضورهم إلى المجلس وامتناعهم عن طلب تصويت على الثقة، فإن رئيس المجلس سيعلن «حجب الثقة» إذا طلب ذلك المجلس[3]. على أي حال فإن المجلس إذا صوّت لصالح حجب الثقة فإن الوزراء المعنيين سيعزلون، وبموجب المادة رقم 89 من الدستور لم يعد لهم الحق بالعضوية في مجلس الوزراء الذي يعقد بعد التصويت مباشرةً.

ونتناول الآن بالبحث والنقد بعض مواد الدستور والنظام الداخلي فيما يتعلق بالاستجواب كما يلي: إن الملفت للنظر في عبارة «في القضايا التي يراها ضرورية» التي وردت في المادة رقم 89 من الدستور إن التبيان القانوني لهذه العبارة لا يخلو من إشكال بسبب وسعة دائرة

(1) ملاحظة رقم 3 من المادة رقم 231 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

(2) المادة رقم 233 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

(3) المادة رقم 234 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

عمليات المجلس وشموليتها لدى استجواب الحكومة فهذه الدائرة تحتمل المزيد من التوسع إلى حدّ مما يجعلها عرضةً لسوء استخدام محتمل، والأفضل فيما إذا كان دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية يحدّد المواضيع التي يتاح استجواب وزير أو عدد من الوزراء فيها كما فعل ذلك في قضية استجواب رئيس الجمهورية، حيث يعتبر الدستور أن رئيس الجمهورية مسؤولاً «في سمته التنفيذية لوظائفه في إدارة السلطة التنفيذية وإدارة الشؤون التنفيذية في البلاد»[1].

وأما ما تتعلق بالنظام الداخلي تجدر الإشارة أولاً إلى إنه كان من الأفضل للقانون الداخلي للمجلس وكما أقرّ في موضوع طرح سؤال على الوزراء أن يحدّد واجب حضور مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي بعد «إبلاغهم بمشروع الاستجواب» لا بعد «طرح مشروع الاستجواب» . ثانياً إن المهلة القانونية المحدّدة لحضور الوزير إلى المجلس تعتبر كافية له كوزير واحد يريد الردّ على الاستجواب أما إذا كانت المهلة تتعلق باستجواب عدد من الوزراء أو مجلس الوزراء بأكمله فإنها تبدو غير كافية.

إن أهمية استجواب عدد من الوزراء أو مجلس الوزراء بأكمله تقتضي إتاحة المزيد من الفرصة من الإعداد للردّ على الاستجواب. وكما نرى فإن رئيس الجمهورية يمهل شهراً واحداً في حالة استجوابه وكان من المناسب إمهال عدد من الوزراء 20 يوماً على الأقل في حال استجوابهم وهذا ما يتطلّب إعادة النظر فيه وتعديله.

ب ـ استجواب رئيس الجمهورية ومناقشة عدم كفاءته سياسياً: بعد التعديل الذي طرأ على الدستور عام 1989 والذي أدّى إلى زيادة

---

(1) البند رقم 2 من المادة رقم 89 من الدستور.

صلاحيات وقدرات رئيس الجمهورية ووضع له مسؤولية سياسية أمام مجلس الشورى الإسلامي، أكدت المادة رقم 89 من الدستور، مبدأ استجوابه أمام المجلس حيث ينصّ البند الثاني من المادة رقم 89 على إنه «في حال بادر ما لا يقلّ عن ثلث أعضاء مجلس الشورى الإسلامي باستجواب رئيس الجمهورية عن وظائفه في إدارة السلطة التنفيذية في البلاد عليه الحضور إلى المجلس خلال فترة أقصاها شهر واحد اعتباراً من تاريخ طرح الاستجواب وذلك لأداء توضيحاته الكافية حول القضايا المطروحة في المشروع ...» .

إن قرار استجواب رئيس الجمهورية كان من بين القضايا الجديدة التي دخلت إلى الدستور بعد تعديله عام 1989 والسبب في ذلك يعود إلى إن لجنة التعديل في المجلس عندما أضافت القرار المذكور إلى المادة رقم 89 من الدستور حذفت منصب رئيس الوزراء وأعطت صلاحياته إلى رئيس الجمهورية ويبدو أن رئيس الجمهورية أصبح مسؤولاً أمام مجلس الشورى الإسلامي بصفته رئيساً لمجلس الوزراء.

إن استجواب رئيس الجمهورية يتعلق برئاسته للسلطة التنفيذية ورئاسته لمجلس الوزراء في آنٍ واحد وبعبارةٍ أخرى فإنه يتعلق برئاسته للسلطة التنفيذية فإن رئيس الجمهورية هو المستوضح بنفسه، وعليه أن يردّ بنفسه.

بموجب القانون الداخلي للمجلس، فإن مشروع الاستجواب يجب أن يسلّم خطياً إلى رئيس المجلس خلال جلسة علنية وعلى الأخير تلاوته في الجلسة الأولى التي تلي انعقاد الجلسة العلنية المذكورة[1].

---

(1) المادة رقم 237 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

بعد إعلان وصول مشروع الاستجواب، يتعين على رئيس الجمهورية الحضور إلى المجلس خلال فترة أقصاها شهر واحد لإدلاء توضيحاته الكافية في الدفاع عن نفسه ردّاً على القضايا التي طرحها النواب في مشروعهم[1].

إن إعطاء فرصة شهر واحد لرئيس الجمهورية هي من أجل توفير الوقت الكافي له لدراسة مواضيع الاستجواب بدقة وصولاً إلى تحليل حقوقي وسياسي لهذه المواضيع وذلك من أجل إعداد الردّ المناسب على الاستجواب لأن استجواب رئيس الجمهورية يختلف تماماً عن استجواب وزير أو عدد من الوزراء حيث إن المجلس يعرب بهذه الطريقة عن شكّه وترديده في صلاحية شخصٍ استمدّ شرعيته وثقته من الرأي العام الذي صوت له في انتخابات مباشرة. ففي مثل هذه الحالة فإن للعملية أصداء سياسية واجتماعية تنعكس على المجتمع، لذلك يجب التعامل مع الموضوع بمنتهى الإمعان والدقة.

إن لكل من النواب الموقعين على الاستجواب ورئيس الجمهورية 5 ساعات من الوقت من أجل التحدّث[2]. وإن لكل من النواب الموافقين أو المعرضين للاستجواب نصف ساعة من الوقت قابلة للتمديد إلى ساعة واحدة حسب وجهة نظر المجلس وذلك للتحدّث عن مواضيع الاستجواب أيضاً[3]. وبعد انتهاء الطرفان من الحديث يجري الاقتراع العلني على الثقة باستخدام البطاقة[4]. وفي حال صوّتت غالبية ثلثي مجموع نواب مجلس الشورى الإسلامي بعدم كفاءة رئيس الجمهورية

---

(1) المادة رقم 237 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.
(2) المادة رقم 239 من القانون الداخلي للمجلس.
(3) المادة رقم 238 من القانون الداخلي للمجلس.
(4) المادة رقم 240 من القانون الداخلي للمجلس.

سيبلّغ الأمر إلى القائد من أجل تنفيذ البند رقم 10 من المادة رقم 110 من الدستور وبدوره يبادر إلى عزل رئيس الجمهورية إذا ما رأى في ذلك مصلحة[1]. وهنا تجدر الإشارة إلى أن تصويت المجلس لصالح عدم كفاءة رئيس الجمهورية لوحده ليس له تأثير قانوني على خلاف ما لتصويت المجلس في حجب الثقة عن الوزراء والذي يترتب عليه عزلهم دون قيد أو شرط. وهنا فإن المجلس لوحده فقط يقوم بمناقشة وبحث موضوع عدم الكفاءة وتشخيصه وبعد ذلك يبادر القائد إلى إصدار حكم بعزل الرئيس حسب تشخيصه للمصلحة[2].

وكما أسلفنا فإن إمكانية استجواب رئيس الجمهورية تأتي بسبب مسؤوليته السياسية التي ألزم بها عند تعديل الدستور ويبدو إن القائمين على التعديل وإن كانوا على معرفة بأن الرئيس يأتي بموجب اقتراع أغلبية الناخبين لصالحه في انتخابات مباشرة إلّا إنهم شعروا بأن المقام الحساس والخطير والمهم لرئيس الجمهورية يستوجب الأخذ بالحسبان احتمال عدم مقدرته أو عدم كفاءته في تنفيذ وظائفه التي يحددها له القانون طوال فترة إدارته، عندها لا يمكن الانتظار إلى حين موعد الانتخابات الرئاسية التالية لتسيير شؤون البلاد لذلك فإن الدستور في الجمهورية الإسلامية الإيرانية يتبنى في مثل هذه الحالة توكيل النواب، باعتبارهم يمثلون الشعب دستورياً العمل على طرح مشروع عدم كفاءة الرئيس في أداء مهامه الدستورية.

---

(1) مؤخرة القسم الثاني من المادة رقم 89 من الدستور والمادة رقم 240 من القانون الداخلي للمجلس.

(2) كما صوت المجلس بعدم كفاءة الرئيس (بني صدر) عام 1981 وأبلغ القائد (الإمام الخميني) بالأمر حيث أصدر حكم عزله وفقاً للمادة رقم 110 من الدستور.

نقد وبحث في استجواب رئيس الجمهورية: فيما يلي نستعرض آراء أستاذين في القانون الدستوري في إيران فيما يتعلق بإشكاليات المطروحة حول المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام مجلس الشورى الإسلامي:

الدكتور هاشمي أوضح في كتابه فيما يتعلق بتبرير الموضوع قوله :

«بما أن رئيس الجمهورية مسؤول عن تنفيذ القوانين التي تتمّ المصادقة عليها في المجلس ومن جهة أخرى فهو كرئيس لمجلس الوزراء يقود الحكومة بابتكاراته فإن لمبادراته دور سياسي حاسم في إدارة شؤون البلاد. لذلك فإن إشراف المجلس على جميع أعماله السياسية له ما يبرره»[1].

نلاحظ إن استدلالات الأستاذ الموقر في تبرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية تستند إلى قاعدتين، الأولى هي إن رئيس الجمهورية مسؤول عن تنفيذ القوانين التي يصادق عليها المجلس والثانية إن الرئيس يتولى رئاسة مجلس الوزراء. فالاستدلال الأول بحاجة إلى شيء من إمعان النظر لأن تنفيذ رئيس الجمهورية للقوانين المصادق عليها في مجلس الشورى الإسلامي يتفق وروح الفصل بين السلطات الثلاث. وهل إن مبدأ الفصل بين السلطات يعني شيئاً أخراً سوى الفصل بين الوظائف الحكومية لكل ركن من الأركان الثلاثة للنظام السياسي؟ واستناداً إلى نفس المبدأ، أليست الوظيفة الرئيسية للسلطة التنفيذية سوى تنفيذ القوانين التي تصادق عليها السلطة التشريعية؟ إن مبدأ الفصل بين الوظائف يشكل

---

(1) د. هاشمي، سيد محمد: القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، المجلد الثاني، نشر جامعة الشهيد بهشتي، ص 284.

القاعدة المنطقية لعدم تدخل السلطات الثلاث في دائرة وظائف بعضها البعض.

أما عن استدلاله الثاني حيث يبدو إنه منطقي إلى حدّ ما لأن مسؤولية رئيس الجمهورية بصفته رئيساً لمجلس الوزراء لا يتناقض مع القواعد العامة للقانون العام. فهذه المسؤولية تأتي تباعاً لمسؤولية مجلس الوزراء أمام السلطة التشريعية حيث يمكن التبرير. لكن الاستدلال الأساسي هو أنه لو كان الدستور يعتبر رئيس الجمهورية من هذه الزاوية فقط فلا حرج في ذلك لكننا نلاحظ أن الدستور يقرّ بمسؤولية واسعة النطاق لرئيس الجمهورية أمام مجلس الشورى الإسلامي. تنصّ المادة رقم 122 من الدستور على إن لرئيس الجمهورية مسؤولية أمام مجلس الشورى الإسلامي ضمن حدود الصلاحيات والوظائف التي ألقيت على عاتقه بموجب الدستور أو القوانين الأخرى. هل نفهم من سياق المادة المذكورة أعلاه إن مسؤولية رئيس الجمهورية تأتي من حيث توليه لرئاسة مجلس الوزراء فقط؟

أما الأستاذ آية الله عميد زنجاني فقد أعطي مبرّرين لهذا الموضوع نتناولها بالبحث والتحليل فيما يلي:

التبرير الحقوقي الأول: الأستاذ عميد زنجاني أورد في الملزمة الدراسية إن «مجلس الشورى الإسلامي يحقّ له التحقيق والتفحص في جميع شؤون وقضايا البلاد ضمن الإطار الذي يحدّده الدستور وفقاً للمادة 76، ومفهوم هذا الحقّ، إن للمجلس رأي في جميع أمور البلاد واستناداً إلى هذه المادة فإن استيضاح المجلس لرئيس الجمهورية ورأي المجلس القاضي بعدم كفاءة رئيس الجمهورية يأتي بمقتضى طبيعة عمل المجلس وحقه القانوني الذي يخوله له الدستور. وإن هذا القدر من

التأثير في مصير رئيس السلطة التنفيذية لا يتناقض واستقلال السلطات والفصل بينها، لأن هذا النوع من التأثير ينبثق عن طبيعة العمل والحقّ الدستوري للمجلس لا عن طبيعة اقتداره المتفوقة»[1].

إن الإشكال الأساسي الذي يؤخذ على هذا الاستدلال إن الركن الأكبر فيه يبدو غير صحيح فهو يعتبر إنه بموجب مفهوم حقّ التحقيق والتفحص فإن مجلس الشورى الإسلامي له حق الرأي في جميع أمور البلاد. ثم ذهب إلى أبعد من ذلك ليستنتج إنه من هذا الباب يمكن الدفاع أيضاً عن القاعدة التي صدر بموجبها رأي النواب وتصويتهم القاضي بكفاءة رئيس الجمهورية، والحال أن مفهوم حقّ التحقيق والتفحص الذي يتمتع به المجلس لا يمكن استنباط مثل هذه المفاهيم عنه. لاشك أن المادة رقم 76 من الدستور هي من بين المواد التي تنصّ على مفهوم الإشراف الإطلاعي لمجلس الشورى الإسلامي وبموجبه يحقّ للمجلس الإطلاع على جميع أمور البلاد. إلا أن حقّ التحقيق والتفحص لمجلس الشورى الإسلامي ليست له أية ضمانة تنفيذية، والمادة رقم 198 من القانون الداخلي للمجلس والتي دوّنت خصيصاً لتحديد أسلوب تنفيذ المادة رقم 76من الدستور ذات رؤية واضحة، حيث تقول بكامل الشفافية إنه في حال صادق المجلس على طلب أحد النواب لإجراء التحقيق والتفحص في شأنٍ من الشؤون فإنه ستتم عملية جمع المعلومات والوثائق والمستندات الخاصة بذلك الشأن، وفي ختام عمل اللجنة، فإن نتائج التحقيق والتفحص سيتم تلاوتها على المجلس فحسب.

---

(1) الأستاذ عميد زنجاني، عباس علي: القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، الملزمة الدراسية، نشر كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة طهران، ص 98.

المبرّر الحقوقي الثاني: يشير الأستاذ في مكان آخر من ملزمته الدراسية إلى مواضيع مضمونها إن دور مجلس الشورى الإسلامي في تقرير المصير النهائي لرئيس الجمهورية ينحصر في تشخيص عدم كفاءته فقط، وإن اتخاذ القرار النهائي لإنهاء الحياة السياسية لرئيس الجمهورية يعدّ ضمن صلاحيات القائد. وهو يرى لو أن الرئيس تمّ عزله عن منصبه بسبب الرأي القاطع لأعضاء مجلس الشورى الإسلامي فإن ذلك من شأنه أن يعدّ كنقض صريح لمبدأ الفصل بين السلطات، وليس هذا وارداً في القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية، حيث إن القائد هو الذي يتحكم بتقرير مصير رئيس الجمهورية عن طريق إصدار حكم بعزله أو إبقائه.

للردّ على هذا النمط من الاستدلال نقول للأستاذ الموقر إن عالم الحقوق هو عالم الواقعيات، والقواعد الحقوقية تعتبر متقدمة بقدر ما تتمكن من تدوين الواقعيات الموجودة في المجتمع على شكل عبارات ومصطلحات حقوقية.

ونتيجة الكلام إنه رغم إن نهاية الأمر هو إن نواب المجلس ليس لهم في هذا المجال سوى التشخيص، أي تشخيص عدم كفاءة رئيس الجمهورية، لابدّ من معرفة أن «طبيعة الحكم» ستكون تابعة «الطبيعة تشخيص الموضوع» عملياً. وهذا الاستنتاج ملموس جداً على صعيد الحقوق الشخصية. وإن للفقهاء مثالاً يضربونه في هذا المجال حيث يقولون: الخمرُ مسكر (صغرى) وكلّ مسكرٍ حرام (كبرى) تشخيص الموضوع فالخمر حرام (النتيجة) وهي بيان الحكم. وأرى إن هذه القاعدة يمكن أن تكون سارية المفعول على صعيد القانون العام أيضاً. فكلما تطور الأوضاع والأحوال السياسية في المجتمع ويصبح الرأي العام على

نمط من الأنماط بحيث يجعل من ثلثي أعضاء مجلس الشورى الإسلامي يصوّتون لصالح عدم كفاءة رئيس الجمهورية المنتخب شعبياً الأمر بمثابة عودة الناس عن رأيهم ويبدو مستبعداً جداً في مثل هذه الحالة أن يعتبر القائد الرأي القائل بعدم كفاءة رئيس الجمهورية رأياً مرفوضاً خلافاً لوجهة نظر الشعب فيحكم بإبقائه في منصبه رئيساً للجمهورية، والواقع هو إنه من المستحيل تقريباً أن نتوقع من القائد العمل بهذه الطريقة، فالتجارب الماضية تثبت أيضاً إن القائد يحترم وجهة نظر الشعب، كما إن الإمام الخميني قام بتنفيذ حكم رئاسة الجمهورية لبني صدر احتراماً لآراء الشعب رغم إنه لم يكن يرغب في هذا الأمر قلبياً[1].

وهكذا نرى عملياً إن مجلس الشورى الإسلامي هو الذي يمتلك زمام المبادرة لوضع حدّ للحياة السياسية لرئيس الجمهورية.

والحال يبدو ضمن إطار اتباع الأسس التقدمية للقانون العام إن الأفضل هو حذف القرارات التي تتعلق بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام مجلس الشورى الإسلامي من الدستور على أن تقتصر المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية على مجلس الوزراء وذلك في التعديل المحتمل للدستور مستقبلاً. ويجدر أيضاً تشكيل محكمة تحت عنوان «المحكمة الدستورية العليا» بتركيب خاص ينصّ عليها التعديل الدستوري ولتكن إحدى وظائفها الرئيسية النظر في مخالفات رئيس الجمهورية في أدائه لوظائفه الدستورية[2]. وهناك ضرورة

---

(1) الإمام الخميني (ره) في كتابه إلى السيد منتظري (بشأن قضية عزله) بتاريخ 26/ 3/ 1989 كان قد أشار إلى عدم رغبته قلبياً في تنصيب بني صدر رئيساً للجمهورية.

(2) يبدو إن تشكيل محكمة دستورية عليا يعدّ أمراً ضرورياً لأن عدم وجودها من شأنه أن يخلق فراغاً دستورياً والظاهر إن فكرة تشكيل مثل هذه المحكمة قد لاحت في ـ

أن يأتي عزل رئيس الجمهورية عن منصبه على يد القائد تنفيذاً لحكم المحكمة الدستورية العليا. وفي هذه الحالة سيؤخذ بعين الاعتبار مسؤولية رئيس الجمهورية أمام القائد وفي نفس الوقت سيكون مقام القائد بعيداً عن مواجهةٍ مباشرةٍ مع الرأي العام عند استخدام صلاحياته في عزل رئيس الجمهورية أو إبقائه في منصبه. وفي ظل هذه المقترحات، فإن مجلس الشورى الإسلامي سيكون قادراً على لعب دور غير مباشر في تقرير المصير السياسي لرئيس الجمهورية، وذلك عن طريق تفعيل لجان التحقيق في المجلس لتبادر إلى تقيم العمليات التنفيذية والسياسية لرئيس الجمهورية باستمرار ورفع تقارير نهائية لغرض تلاوتها في الجلسة العلنية للمجلس والتي تذاع على الهواء مباشرة فيطلع الشعب عليها. فإذا كانت هذه التقارير تتضمن وجود نقاط ضعف تنفيذية وسياسية لرئيس الجمهورية فإن الأمر سيدلّ على عدم كفاءته مما يمهد لاستدعائه إلى المحكمة الدستورية العليا.

الفقرة الرابعة: الرقابة المسبقة

يطرح الرقابة المسبقة كنقطة مقابلة للإشراف الإطلاعي والكلمة تعني صواب الرؤية في اللغة ويقصد بالرقابة المسبقة أن يكون المراقب بالإضافة إلى كونه يتلقى الإطلاع والعلم فإنه يستخدم الرؤية الصائبة أيضاً أي إن بإمكانه إصدار حكم أو تعليمات مهمة وأن تكون أحكامه مطاعة ونافذة.

إن مصطلح الرقابة المسبقة في القانون العام يمكن أن يعادله

= أذهان المسؤولين. وفي غياب هكذا محكمة فإن المحكمة العليا تتولى النظر في مخالفات رئيس الجمهورية في الوقت الحاضر الأمر الذي لا ينسجم وروح مبادئ الفصل بين السلطات.

بالفرنسية approbation[1]. والمراد بالرقابة المسبقة هنا هو إن بعض الأعمال ستكون قابلة للتنفيذ والإنجاز لمجرد الحصول على إذن مسبق من المجلس فيها أو المصادقة عليها من قبل النواب مسبقاً. وفي إيران فإن من حقّ مجلس الشورى الإسلامي المصادقة على الاتفاقيات الدولية وعلى تغيير الحدود جزئياً وإعلان حالة الطوارئ وبعض الأعمال الحكومية الأخرى والتي تعدّ ضمن إطار الأعمال المشمولة بالرقابة المسبقة.

إن دساتير الدول اتخذت تدابير خاصة للمصادقة على المعاهدات الدولية. ففي بعض الدول فإن جميع الاتفاقيات الدولية مع الخارج لا بدّ أن تصادق عليها السلطة التشريعية حتى تصبح نافذةً، لكن هناك دول أخرى تشترط المصادقة البرلمانية على المعاهدات المالية فقط والتي تسبب تعهدات والتزامات مالية للشعب[2].

في الولايات المتحدة الأمريكية تعدّ الرقابة المسبقة أيضاً أحد أنواع الإشراف الذي يمارسه الكونغرس بموجب الدستور الذي يتيح لرئيس الجمهورية عقد معاهدات وإبرام أحلاف دولية مع دول أجنبية وذلك بعد التشاور والمصادقة على المشروع في مجلس الشيوخ على أن تصادق عليه ثلثي الأصوات الحاضرة في الاجتماع[3].

في هذا المجال تنصّ المادة رقم 125 من الدستور الإيراني على

---

(1) مرندي، محمد رضا، نظرة وأدلة على الإشراف الاستصوابي (الرقابه المسبقة)، العلاقات العامة لمكتب توطيد الوحدة ص 52.

(2) د. سيد جلال الدين مدني، كليات القانون الدستوري، المصدر السابق، ص 160.

(3) The Constitution of the U.S.A. Article II. Section 2.

إن التوقيع على المعاهدات والبروتوكولات والاتفاقيات والعقود الحكومية الإيرانية مع سائر الدول وكذلك التعهدات التي تتعلق بالاتحاديات الدولية ستكون نافذة بعد مصادقة مجلس الشورى الإسلامي ورئيس الجمهورية عليها أو من يمثله وفقاً للقانون.

إن دائرة الرقابة المسبقة واسعة جداً فالأعمال التنفيذية هي من اختصاص السلطة التنفيذية، وليس للسلطة التشريعية الحقّ في أي نوع من التدخل في تنفيذها أساساً، وإن السلطة التنفيذية تباشر أعمالها بمبادرة سياسية منها، ولكن تحت إشراف من السلطة التشريعية وليس للبرلمان أي دور مباشر في تنفيذ تلك الأعمال. فإذا كان نمط تنفيذ الأعمال السياسية للحكومة غير مقبول لدى غالبية أعضاء البرلمان، فإن قضية المسؤولية السياسية للمسؤولين والوزراء ستطرح على بساط البحث والنقد والنقاش دون أن تتوقف تلك الأعمال أو أن يصاب سير العمليات فيها بالتباطؤ والشلل، حيث يعتمد البرلمان في استدلالاته عموماً مبدأ الاستناد إلى المصالح العامة.

إن بعض أعمال الحكومة وبسبب الحساسية في الأمر توضع تحت الإشراف البرلماني الشديد، رعايةً للحيطة المتناهية ومن أجل الحفاظ على مصالح المجتمع، أي إن تلك الأعمال الحساسة لا يمكن تنفيذها أو البت فيها إلّا بعد الحصول على إذن مسبق ومصادقة من قبل المجلس، وهذا النوع من الأشراف يمكن تسميته بالرقابة المسبقة[1][2].

---

(1) د. سيد محمد هاشمي، المصدر السابق، ص 176.

(2) الرقابة المسبقة هو نقطة مقابلة للإشراف الإطلاعي وهو من المصطلحات الفقهية وقد وردت إلى نظامنا الحقوقي وبصفة خاصة إلى القانون الخاص، حيث إن بعض الأعمال الحقوقية يجب أن تنفذ تحت إشراف مباشر من المشرف وأن تتم=

إن مجالات الرقابة المسبقة واسعة جداً، ويمكن إجمالها بالإشراف على المعاهدات والتعاقدات الدولية والإشراف على تغيير الحدود والإشراف على إقرار حالة الطوارئ وفرض آليات ضرورية والإشراف على مصالحات الدعاوى المالية الحكومية أو إرجاعها إلى التحكيم تعدّ من النماذج الرئيسية للرقابة المسبقة لمجلس الشورى الإسلامي حيث نتناولها بالبحث كما يلي:

أولاً: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية: تعدّ المعاهدة الدولية من السندات الحقوقية التي يتم تنظيمها والتعاقد بها بين الحكومة المعتمدة والأجانب. وكان القلق موجوداً دائماً حول ما إذا كانت المعاهدات الدولية التي يتم التعاقد بشأنها مع الأجانب ستعرض استقلال البلاد والمصالح الوطنية إلى الخطر. والكثير من الشعوب قد عانت على مدى التاريخ من جراء المعاهدات التي عقدها حكامها مع الأجانب وجلبت لها الأسر والذلّ والعبودية على مدى سنين طويلة لا بل على مدى قرون. لذلك فإن دساتير الدول تتشدّد بصفة عامة في القضايا التي تتعلق بالدبلوماسية الخارجية للحكام حيث ألزمتهم بالحصول على

= بمصادقته عليها وأن يرى فيها مصلحة. لذلك فإن مثل هذه الأعمال سوف لن تكون معتمدة بدون موافقة المشرف عليها. كالذي تشير إليه المادة رقم 1242 من القانون المدني والتي تؤكد: «إن القيم لا يمكنه إنهاء دعوى تتعلّق بالمولّى عليه عن طريق المصالحة إلّا بتأييد من مدعي العموم» والمصطلح المذكور يمكن استخدامه في القانون العام والقانون الدستوري أيضاً كالذي تشير إليه المادة رقم 82 من الدستور الإيراني حيث تقول: «يمنع استخدام الحكومة لخبراء أجانب إلّا في حالات الضرورة وبمصادقة من قبل مجلس الشورى الإسلامي». إن مصطلح «الرقابة المسبقة» في مجال بحثنا هذا يمكن أن نجد ما يعادله في المصطلح الفرنسي التالي:

"Le pouvoir dapprobation prealable"

إذن مسبق من ممثلي الشعب ونوابه قبل القيام بالتعاقد مع الأجانب أو الدخول في معاهدات دولية. إن الاهتمام باستقلال البلاد وحقوق الشعب يتطلب مراقبة دقيقة ومدروسة من قبل خبراء المجلس على المعاهدات الدولية، باعتبار إنه سيتمخّض عنها وثائق ومستندات ملزمة بشأن تنفيذها كما تترتب عليها حقوق وواجبات تلزم بها الدولة أمام المتعاقدين الأجانب أو الدول الأجنبية، ولابدّ من رعاية المصالح والمنفعة الوطنية فيها.

إن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية والذي يعدّ من بين الدساتير الأكثر تقدمية في عالمنا اليوم، يوضح في مجال الدفاع عن الاستقلال الوطني ورفض أي نوع من أنواع الاستسلام إلى السلطة الأجنبية، عبر المادة رقم 153 إنه: «يمنع إبرام أي عقد تنبثق عنه سلطة للأجانب على مصادر الثروة الطبيعية والاقتصادية والثقافية والجيش وشؤون البلاد الأخرى» .

في مجال تعريف المعاهدة الدولية يجري الحديث عن أن «المعاهدة الدولية هي نوع من الاتفاق الدولي المدوّن والمكتوب يعقد بين اثنين أو عدد من الأطراف التي تتبع القانون الدولية وتخضع لقوانين القانون الدوله[1]» .

ويقسم الباحثون في الحقوق الدولية اليوم المعاهدات الدولية إلى قسمين: المعاهدات الرسمية ومذكرات التفاهم (محاضر الاتفاقيات أو البروتوكولات) نستعرض البحث فيها كما يلي:

1 ـ المعاهدات الرسمية: «وهي معاهدات تنعقد ضمن إطار

---

(1) المادة رقم 2، البند رقم 1 فرع (أ) من اتفاقيات فينا في باب قانون المعاهدات لعام 1969.

إجراءات محدّدة بين مسؤولين من ذوي الصلاحية لبلدين أو لعدة بلدان وتترتّب عليها حقوق وواجبات قانونية في الدول المعنية» . وتتناول المادة رقم 77 من الدستور المعاهدات الرسمية وإن المصادقة عليها تأتي ضمن صلاحيات مجلس الشورى الإسلامي. وتأتي المادة المذكورة على ذكرها تحت عناوين: «المعاهدات والعقود والاتفاقيات»، فيما تنصّ المادة رقم 125 على «إن التوقيع على المعاهدات الخاصة بالاتحادات الدولية تصبح نافذة بعد مصادقة المجلس ورئيس الجمهورية أو من ينوب عنه قانونياً» .

يرى البعض من أصحاب الرأي إن عنوان العقود الدولية جاء خطأً في عداد المعاهدات الدولية المدوّنة في المادة رقم 77 لأن العقود الدولية ليست سوى عقود ومعاملات تابعه لقوانين الحقوق المدنية والسبب الوحيد الذي يجعلها كعقود ذات جوانب دولية كون طرفي العقد متفاوتان في التبعية أو إن المكان المعني بالتنفيذ وموضوع العقد له علاقة مباشرة مع دولة أخرى. فالعقود الدولية تختلف عن المعاهدات الدولية ولا تخضع للحقوق الدولية لأنها لا ترتبط بسيادة الدول[1].

أما تعريف أنواع المعاهدات الرسمية الواردة في المادة 77 والمادة 125 من الدستور نستعرضه كما يلي:

المعاهدة: وهي أن تتعهد الأطراف ضمن إجراءات رسمية تامة حول أسس العلاقات بين بلدين أو عدة بلدان.

اتفاق متعدد الأطراف: ويطلق على معاهدة ذات أطراف متعددة والهدف منها تدوين القواعد الحقوقية.

---

(1) د.عنايت، سيد حسين: تنظيم المعاهدات الدولية في القانون الإيراني الحالي. نشر مكتب خدمات القانون الدولي. ص 79.

الاتفاقية: وهي معاهدة تنظم علاقات بلدين في مختلف المجالات الاقتصادية والتجارية والثقافية والمالية والنقل وغيرها وتتمخض عنها تعهدات والتزامات ثنائية.

العهود والاتفاقيات التي تتعلق بالاتحادات الدولية: وهي عبارة عن أي نوع من المعاهدات التي تدخل بموجبها الدولة الإيرانية إلى تنظيمات دولية.

2 ـ مذكرات التفاهم والبروتوكولات: وهي اتفاقيات أولية أو اتفاقيات تنفيذية بسيطة في المجال الفني أو الإداري أو الخدماتي تعقد بين الدول وفي معظم الأحيان تخصص للبيع أو الشراء وتبادل السلع والبضائع والخدمات وما شابه ذلك. إن مذكرات التفاهم والبروتوكولات الدولية إذا ما قيست بالمعاهدات الرسمية الدولية فإنها ذات فترة زمنية محدودة وتعقد وتوقع ضمن إجراءات بسيطة بين مسؤولين تنفيذيين في بلدين. وبدلاً من اجتياز المراحل لتنظيم المعاهدات الرسمية[1] فإن المحادثات وتوقيع المحاضر تتم في نفس الوقت إذا كان الأمر يتعلق ببروتوكول أو مذكرة تفاهم وتتم عملية تبادل الوثائق في نفس الجلسة. ولا يوجد أي اختلاف بين المعاهدة والبروتوكول من ناحية الحقوق والواجبات على صعيد العلاقات الدولية. يذكر إن مذكرات التفاهم والبروتوكولات الدولية ليست بحاجة إلى مصادقة مجلس الشورى الإسلامي وهي غير معنية بالمادة رقم 77 أو المادة رقم 125. ولها أسماء متعددة وجرت العادة أن يطلق عليها: مذكرة تفاهم أو بروتوكول

---

(1) أي إجراء محادثات والتوقيع على محاضر الاتفاقات الدولية ثم مصادقة مجلس الشورى الإسلامي، وتأييد مجلس صيانة الدستور وتوقيع رئيس الجمهورية ونشر المعاهدة في الجريدة الرسمية وتبادل الوثائق والمستندات.

أو محضر اتفاق وجلسة مفاوضات أو بيان مشترك أو بيان من طرف واحد أو وثيقة تبادل.

أ ـ وجهة نظر مجلس صيانة الدستور حول المادة رقم 77: كما أسلفنا فإن الخبراء القانون الدولية لا يصنّفون العقود الدولية ضمن خانة المعاهدات الدولية، ولكن للأسف فإن البعض يتعمدون الخطأ في وضع العقود الدولية في عداد المعاهدات، ومن بينهم القائمين على تدوين الدستور الإيراني عام 1979 الذين ارتكبوا نفس الخطأ مما أدى إلى ضرورة التصويت على العقود الدولية من مجلس الشورى الإسلامي بمقتضى المادة رقم 77 شأنها شأن المعاهدات الدولية، وبالتالي فقد سبب الأمر العديد من المشاكل للمسؤولين التنفيذيين بحيث إنه حتى عقود بيع النفط الخام واتفاقيات شراء المواد الغذائية مع دول أو أطراف أو شركات أجنبية تنضوي تحت المادة رقم 77 وكان النواب يطالبون بإحالة مثل هذه التعاقدات على مجلس الشورى الإسلامي للمصادقة عليها. ولو إن المجلس أصرّ فعلاً على ضرورة المصادقة على العقود الدولية لكان الأمر قد تطلّب المصادقة على العشرات من الاتفاقيات شهرياً مما يؤدي إلى الإخلال بكثير من الأمور في البلاد. وبالتالي فإن الضرورة حدّت بمجلس صيانة الدستور إلى أن يعرب عن وجهة نظره في تفسير المادة رقم 77 من الدستور حيث أخرج الاتفاقيات الدولية من عداد المعاهدات التي تتطلّب ضرورة التصويت عليها في مجلس الشورى الإسلامي وفيما يلي نصّ التفسير الذي أعلنه مجلس الصيانة:

«إذا أخذنا بنظر الاعتبار المادة رقم 125 من الدستور للإمعان في موضوع المادة رقم 77 منه فإن العقود التي يجري إبرامها بين الوزارات والمؤسسات الحكومية الإيرانية وبين شركات أجنبية حكومية مسجلة

حقوقياً تنصرف عن الموضوع وفي الحالات الخاصة لهذه العقود إذا كانت الضوابط العامة لها معينة تحت موضوعية القوانين العادية، فلا حاجة إلى المصادقة عليها في مجلس الشورى الإسلامي، لكن القانون العادي قد أوكل التعاقد في قسم من هذه العقود في حالات خاصة إلى المصادقة عليه في مجلس الشورى الإسلامي»[1].

إن شمولية المادة رقم 77 من الدستور لكافة المعاهدات والعقود الدولية قد أوجدت صعوبات في العلاقات الخارجية ومردوداتها الداخلية التي تتعلق بها نظراً لصعوبات التنفيذ وكثرة السندات والوثائق المتعلقة بالعقود الدولية. لذلك فقد عمد مجلس صيانة الدستور إلى تفسير المادة رقم 77 وأخرج العقود والمعاهدات التي ليس فيها ضرورة للمصادقة عليها في المجلس من شمولية المادة المذكورة[2].

نستنتج إن إبرام العقود الدولية لا يخضع لشمولية المادة رقم 77 لأن التعاقد التنفيذي والإداري يتم بين رجال أعمال ومؤسسات اقتصادية أجنبية مستقلة. لكن هذا الأمر لا يمنع السلطة التشريعية من استخدام آليات الإشراف الأخرى كالسؤال أو التحقيق والتفحص لمعرفة الطريقة التي تتم فيها الاتفاقيات الدولية وطلب توضيحات بشأنها من الحكومة.

ب ـ طريقة المصادقة على المعاهدات الدولية في مجلس الشورى الإسلامي: منذ أن تمت المصادقة على القانون الداخلي الجديد لمجلس الشورى الإسلامي وبدأ العمل به في عام 1999، يقوم المجلس بالنظر

---

(1) إعلان رقم 2009 لشرح وجهة نظر مجلس صيانة الدستور الصادر بتاريخ 7/ 11/ 1989.

(2) راجع بيانات مجلس صيانة الدستور على الأرقام والتواريخ التالية 2903 - 29/ 10/ 1981 و 9993 ـ 29/ 11/ 83 و 2009 - 7/ 11/ 1984.

في المعاهدات حسب تصنيفها في القانون من المادة رقم 202 إلى المادة رقم 206، حيث تقسم إلى معاهدات عادية ومعاهدات مهمة.

والملاحظ إن الطريقة الجديدة التي تتمّ المصادقة فيها على المعاهدات في المجلس لا تتضمن إيجاد أي تغيير في مواد المعاهدة أو بنودها سواءً كانت مصنّفة ضمن المعاهدات العادية أو المهمة. وفيما يتعلق بالمعاهدات العادية يصرّح القانون الداخلي للمجلس على إن لجنة الشورى تتولّى النظر في هذه المعاهدات وبعد مداخلات اثنين من المعارضين أو اثنين من الموالين حول الإطار العام والتفاصيل، ثم الاستماع إلى كلمة مخبر اللجنة الخاصة وكلمة ممثل الحكومة يتم التصويت بشأن المعاهدة[1].

لذلك ليست هناك أية إمكانية للتصرّف والتدخّل بما جاء في المعاهدة من مواد وبنود عند المصادقة أو بعد المصادقة عليها في المجلس. أما بالنسبة إلى المعاهدات المهمة فإن المجلس وبعد أن يصادق على تصنيفها إلى معاهدة مهمة، يجري التعامل معها بنفس الطريقة التي تتم فيها المصادقة على اللوائح القانونية التي تتقدم بها الحكومة. فالقراءة الأولى تتناول الإطار العام مع الأخذ بنظر الاعتبار بالمواد الرئيسية حيث يجري البحث أو الاعتراضات على بعض الحيثيات والمواد المدرجة في المعاهدة وتحال المناقشات ضمن إطار اقتراحات مدونّة إلى اللجنة الخاصة.

أما في القراءة الثانية تقوم اللجنة بطرح الاعتراضات والاقتراحات التي تقدم بها النواب وكذلك وجهة نظرها الخاصة في كافة شؤونها

---

(1) المادة رقم 205 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

والإعلان عن المواد التي صادقت عليها أو تلك التي رفضتها، دون إجراء أي تغيير أو تعديل عليها وعرضها على المجلس، حيث تتقدم بطلب حذف أو إصلاح أو إضافة عبارات إلى بنودها، وفي حال تعذّر المصادقة عليها يُطلب من السلطة التنفيذية الدخول في محادثات مع الدولة الأجنبية المعنية من جديد. ويتم إطلاع المجلس على نتائج المحادثات الجديدة حيث يبادر النواب إلى إعلان رأيهم النهائي فيها والمصادقة عليها أو إعلان رفضها. وفي حال كانت الاعتراضات والمقترحات قد تمت الموافقة عليها، يعتبر النصّ المعدل مصادق عليه وفيما عدى ذلك يتم التصويت على آخر اقتراح تقدمت به الحكومة بشأن أساس المعاهدة[1].

وأخيراً عندما تصنف المعاهدات على إنها مهمة فإن النظر فيها يتم كما هو متداول بالنسبة لأي لائحة عادية أخرى حيث تطرح في قراءتين وتناقش في المجلس قبل أن يجري التصويت عليها، لذلك فإن المعاهدة الموقع عليها ستكون المرجعية النهائية لها في المجلس، حيث يتم المصادقة عليها وسوف لن تتخذ صفتها القانونية وأن تكون نافذة إلّا بعد المصادقة عليها.

كما إن التحاق إيران بالاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف أو عضويتها في الجمعيات الدولية لن تتم إلّا بمصادقة من مجلس الشورى الإسلامي.

ثانياً: المصادقة على تغيير الحدود: إن الملكية الجماعية للشعب على أرض الوطن، والحساسية الوطنية وارتباط الشعب بأرضه ومياهه

(1) المادة رقم 206 من القانون الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي.

يرفع من أهمية الاستقلال والسيادة على كامل التراب الوطني في أي من البلدان.

إن المفكرين في مجال علم الحقوق والسياسة يجمعون على أهمية التراب الوطني باعتباره أحد أهمّ المكونات في تأسيس الدولة والوطن. فالدولة ليس لها أي مفهوم بدون وجود الأرض كما أنه لا يمكن أن يكون لها أي معني بدون وجود شعب.

إن التراب الوطني هو المنصة التي تظهر عليها سيادة الدولة واقتدارها وهيبتها، ومن هنا تبرز أهمية الحدود وحساسيتها لأي بلد من البلدان. ومن هنا أيضاً تبادر معظم بلدان العالم إلى عقد اتفاقيات ثنائية مع دول الجوار لتعيين الحدود الدولية وتثبيتها مع الدول المجاورة.

والخط الحدودي يكون طبيعياً تارةً ومصطنعاً تارةً أخرى. فالأنهار والجبال والتلال تشكل حدوداً طبيعية كما توضع علامات ومؤشرات على امتداد خط الحدود المصطنعة. وإن مبدأ الاحترام للحدود يعدّ من أهم الأسس المعترف بها ومؤشراً على حسن الجوار بين الدول والذي يؤكد أهمية ثبات الحدود وإنها غير قابلة للتغيير.

كثيرٌ من الشجعان قد ضحّوا بأنفسهم على مدى التاريخ البشري في سبيل الدفاع عن حدود أوطانهم وكان الدفاع عن كيان الوطن يشكل الاعتزاز الإنساني الكبير على امتداد الحياة البشرية. بغض النظر عن الحروب وإراقة الدماء والتي تعتبر العامل الرئيسي في تغيير الخطوط الحدودية للدول، فإن الخداع والإغواء الذي تستخدمه بعض الدول في تعاقدهم مع دول الجوار كثيراً ما أدّي إلى تغيير في الخطوط الحدودية، عليه يجب عدم إغفال هذا الجانب وكم من الدبلوماسيين استخدموا الخداع والتحايل بما أمكنهم لانتزاع مناطق استراتيجية من الدول

المجاورة مقابل أثمان زهيدة وكم من الدول المستعمرة انتزعت أراضٍ واسعة من دول مجاورة تحت عنوان استيفاء خسائر الحرب. بلادنا إيران كانت الضحية خلال ولاية بعض السلاطين. اتفاقيات العار في تركمنجاي وگلستان خير دليل على صحة القول. وهناك تجارب مرّة للعديد من الدول التي فقدت أجزاءً من أراضيها، الأمر الذي يعطي الموضوع مزيداً من الحساسية.

واليوم فإن مبدأ احترام الحدود يعدّ من مبادئ حسن الجوار بين الدول وهو من الثوابت التي لا تتغير، ولكن على أي حال فإن الضرورة تقتضي أحياناً إيجاد تغيير أو تعديل على الخط الحدودي.

أما ما يتعلق بالدستور فإن الجمهورية الإسلامية الإيرانية وقد أولت مسألة الحفاظ على كامل التراب الوطني اهتماماً بالغاً حيث يؤكد البند رقم 11 من المادة رقم 3 من الدستور يؤكد على «أهمية التدعيم الكامل للبنية الدفاعية الوطنيةعن طريق التدريب العسكري العام للحفاظ على الاستقلال والسيادة على كامل التراب الوطني والنظام الإسلامي للبلاد» وتعدّ هذه الأمور من أهداف النظام في الجمهورية الإسلامية الرئيسية. وتنصّ المادة رقم 9 من الدستور بأنه في الجمهورية الإسلامية الإيرانية لا تنفصل الحرية والاستقلال والسيادة على كامل تراب الوطن ووحدة أراضيه عن بعضها البعض... ولا يحقّ لأي شخص وأية مجموعة بأية إساءة إلى الاستقلال السياسي والثقافي والاقتصادي والعسكري ووحدة الأراضي الإيرانية تحت اسم استخدام الحرية.

إن المادة رقم 78 من الدستور تتعامل بدقة وإمعان متناهيين مع موضوع تغيير الخط الحدودي. وعندما نراجع المناقشات التي جرت عند المصادقة على هذه المادة نلاحظ مدى اهتمام الموافقين والمعارضين

بالأمر وتأكيدهم على التعامل بدقة وإمعان مع الموضوع[1] حيث أكد أحد أعضاء مجلس خبراء الدستور قوله آنذاك: «إن قضية الحدود تحتلّ حيزاً كبيراً من حساسية الشعب الإيراني ويجب أن تكون كذلك وقال في معارضته للتغيير في الحدود، حتى استخدام كلمة تغيير صغير أو جزئي أيضاً لا يفي بالغرض» . إلّا إن نائب رئيس مجلس خبراء الدستور أعرب عن موافقته للمادة فقال: «في حال عدم وجود مثل هذه المادة ستكون السلطة القضائية والتنفيذية مطلقة الأيدي[2] في التغيير.» وفي نهاية الأمر تم طرح اقتراحين رئيسيين من قبل أعضاء المجلس الدستوري الأول يعتمد الاحتكام إلى الاستفتاء العام والثاني يتيح التغيير الحدودي عند المصادقة عليه من قبل أربعة أخماس مجموع النواب الذين يمثلون الشعب في مجلس الشورى الإسلامي وقد تمت المصادقة على الاقتراح الثاني حيث تنصّ المادة رقم 78 على إنه «يمنع أي تغيير في الخطوط الحدودية إلّا في حال إجراء إصلاحات جزئية وبضمان رعاية مصالح البلاد شرط أن لا يكونَ من جانب واحد وألّا يُسيئ إلى الاستقلال والسيادة على التراب الكامل للبلاد وأن يصادق عليه أربعة أخماس أعضاء مجلس الشورى الإسلامي.

وقد اخذ الدستور بنظر الاعتبار خمسة شروط في تغيير الخطوط الحدودية وفقدان أيٍّ منها سيجعل من إصلاح الخطوط الحدودية أمراً

---

(1) محضر مناقشات الدراسة النهائية للدستور عام 1358، الجلسة رقم 34، ص 1702، كلمة السيد هاشمي نجاد.

(2) نفس المصدر، الجلسة رقم 64، ص 1705، كلمة د. سيد محمد بهشتي وقد قال في المنطق اعتماد هذه المادة لأن غيابها عن الدستور سيحدث فراغاً يوفر المزيد من إمكانية سوء استخدام محتمل لهذا الفراغ من قبل القائمين على مثل هذه الأمور.

غير ممكناً. الأول أن يكون الإصلاح جزئياً والثاني أن يأتي الإصلاح ضمن إطار رعاية مصالح البلاد والثالث ألّا يكون من جانب واحد والرابع ألّا يُسيء إلى الاستقلال والسيادة على كامل أراضي البلاد والخامس أن يصادق عليه أربعة أخماس نواب الشعب.

علاوةً على ذلك فإن أعضاء مجلس الشورى الإسلامي سيشاركون في صنع القرار، ومنطلق الإشراف على عملية المصادقة على تحديد جزئية التغيير بأغلبية أربعة أخماس النواب أيضاً وهو النصاب الأعلى لاتخاذ القرارات الدستورية إنما يدلّ على أهمية الموضوع البالغ الحساسية والذي لن يحدث إلّا باجتياز هذه المراحل من الإمعان والدقة.

يُفهم من سياق المادة رقم 78 من الدستور إن المصادقة الدستورية للمجلس بغالبية أربعة أخماس الأصوات تأتي بنفس المستوى مع سائر شروط إصلاح الخطوط الحدودية. يبقى الغموض في الدستور الذي لم يحدّد من الذي سيتولى إحراز الشروط الخمسة؟ هل إن مجلس الشورى الإسلامي له مثل هذه الصلاحية؟ فإذا كان الأمر هكذا كان من المفروض أن تدوّن المادة رقم 78 بشكل آخر.

ونظراً لهذا الفراغ الدستوري، ومع الأخذ بنظر الاعتبار إن المؤسسة السياسية التي أطلق عليها «مجلس الأمن الوطني الأعلى» قد استحدثت بعد تعديل الدستور عام 1989 الجدير أن يتولى مجلس الأمن القومي مهمة إحراز الشروط المذكورة لتغيير الخطوط الحدودية ذلك لأن مجلس الأمن هو الذي يتخذ القرار حول القضايا الساخنة (والطارئة) وإن إحراز شروط إجراء تعديل حدودي يتعلق بتشخيص مصالح البلاد، كما يرتبط بالتحليل الموضوعي للقضايا الأمنية العليا والتي تتطلب خبراء

أكفاء على أعلى المستويات الأمر الذي جعل من مجلس الأمن الوطني مؤهلاً لملء هذا الفراغ الدستوري.

وفي هذه الحالة فإن مجلس الأمن الوطني سيتولى وظيفة إحراز ما إذا كان التعديل الحدودي يصبّ في مصلحة البلاد أم لا؟ أو ما إذا كان التعديل يضرّ بالاستقلال والسيادة على الأراضي أم لا؟ فإذا صادق مجلس الأمن الوطني على التعديل الحدودي بعد دراسة الأمر ملياً في جلساته العليا سيرفع موضوع الموافقة إلى مجلس الشورى الإسلامي ليطلب من النواب إعلان رأيهم والتصويت على الموضوع وبالتالي فإن مجلس الشورى هو الذي سيوافق على هذه التعديلات.

وأرى أن المصادقة على إجراء تعديل حدودي يجب أن يتم على مرحلتين تكريساً لمصلحة البلاد.

ثالثاً: المصادقة على حالة الطوارئ: إن أحد أهمّ الحاجات الضرورية والأساسية للبلاد وللمجتمع البشري بصفة عامة، حاجته إلى الاستقرار والأمن. لأن المجتمعات والشعوب لا يمكنها الاستمرار في النمو والتطوّر، إلّا في ظلّ الأمن والاستقرار. والزمن يمكن النظر إليه من جميع أبعاده كالحفاظ على حياة الفرد وتأمين أمواله وثرواته أو أرضه وعرضه... وتعتمد دساتير العديد من الدول مبدأ الحرية لأبناء الشعب كما تقرّ المحافظة على الحريات باعتبارها من ضروريات المجتمع، وتؤكد إن الدولة تكفل لأفراد الشعب حقّهم في الحرية ضمن إطار النظام والأمن الذي توفره الحكومة[1]. ومن حقّ جميع أفراد المجتمع أن يُنعموا دائماً بحقوقهم وحرّياتهم التي يكفلها لهم القانون.

(1) د. سيد محمود هاشمي، المصدر السابق، ص 186.

إن الدستور يولّي اهتماماً بالغاً لمبدأ الحرية ومبدأ الاقتدار ويصرّ على الحفاظ عليهما، وتنصّ المادة التاسعة من الدستور الإيراني إنه «لا يحقّ لأي شخص أو فريق أو مسؤول استغلال الحرية لكي ينال ولو قليلاً من استقلال البلاد كما لا يحقّ لأي شخص أو فريق أو مسؤول النيل من الحريات المشروعة باسم الحفاظ على الاستقلال والسيادة على كامل التراب الوطني حتى عن طريق وضع قوانين وتمريرها.» ونلاحظ إن حتى المشرعين ليس لهم حق وضع قوانين لسلب الحريات المشروعة والتي وهبها الله للبشرية. إلّا إنه عند بعض الحالات والأزمات كاندلاع الحرب أو أحداث طارئة كبيرة وشاملة أو بروز اضطرابات ومشاكل داخلية فإن الأمر يتطلب تقليص الأرضية التي تمكن من استيفاء هذه الحقوق، حيث تضطر الحكومة إلى حدّ من المشاكل والهرج والمرج والتصرّف بما يتناقض والحريات الفردية والعامة، وذلك للتمكن من إدارة شؤون المجتمع. وتنصّ المادة رقم 79 من الدستور حول الحالات الطارئة إنه «يمنع إقامة الأحكام العرفية. وفي حالة الحرب أو حالة الطوارئ وما شاكل ذلك يحقّ للحكومة وبمصادقة من مجلس الشورى الإسلامي فرض قرارات ضرورية بصورة مؤقتة على ألّا تتجاوز 30 يوماً وفي حال استمرار تلك الضرورة على الحكومة طلب الإذن ثانيةً من مجلس الشورى الإسلامي» . نلاحظ أنه استناداً إلى المادة رقم 79 من الدستور لا يحقّ للحكومة فرض الأحكام العرفية، إطلاقاً إلّا إن بإمكانها فرض قوانين الطوارئ في الحالات الضرورية تحت ظروف معيّنة وبصورة مؤقتة.

إن إخضاع العملية لمصادقة المجلس، جاء بسبب القلق الذي كان يساور القائمين على تدوين الدستور، من أن تستغل الحكومات هذه الصلاحيات الدستورية من أجل زيادة الاقتدار وكسب المزيد من

الصلاحية لاستخدامها في القمع والحدّ من الحريات التي يكفلها القانون لأبناء الشعب وذلك في حالات غير ضرورية.

ونشير إلى بعض القضايا التي تتعلق بهذه المادة كما يلي:

أولاً: إن الدستور يمنع على الإطلاق فرض الأحكام العرفية، وإن حكمة الإطلاق التي وردت في الدستور إنما تدل على القائمين على أن تدوين الدستور قد اعتبروا فرض الأحكام العرفية في عداد المحرّمات، والهدف من ذلك هو قطع الطريق على أي استثناء في هذا المجال.

ثانياً: إن الدستور قد حدّد الأسباب التي تدعو إلى تقليص الواجبات الدستورية في حالات الضرورة، وهي حالة اندلاع الحرب والظروف الطارئة وما شاكل ذلك، رغم أن بعض القائمين على الدراسة النهائية للدستور يرون إن عبارة «الظروف الطارئة وما شاكل ذلك» هي عبارة مطاطية ولكن لما كان ممثلوا الشعب هم الذين سيحددون حالات الضرورة ويصادقون على فرض حالة الطوارئ التي تتقلص بموجبها الواجبات الدستورية، فإن سوء استخدام هذه العبارة من قبل الحكومة لم يعدّ له محل.

ثالثاً: إن فرض حالة الطوارئ في الحالات الضرورية هو أمرٌ مؤقت وإذا استمرت الضرورة يتعين على الحكومة طلب إذن جديد من المجلس، لأن فرض حالة الطوارئ يتناقض ومبدأ حرية الناس وتمتعهم بحقوقهم المشروعة والقانونية، وبالتالي فهي حالة استثنائية ولا بدّ أن تكون مؤقتة وإن ضرورة فرض هذه الحالة لابدّ أن يُناقش باستمرار على أن لا تتجاوز الحالة 30 يوماً، وأن الحكومة ملزمة بالحصول على الإذن من المجلس في حال استمرار الضرورة.

نقد وبحث الموضوع: بما أن الدستور المعدل قد نصّ على إيجاد المجلس الأعلى للأمن الوطني في المادة رقم 176 وحدّد وظائفه، كان من الأفضل أن يضيف إلى صلاحياته دراسة وإعلان حالة الطوارئ في الحالات الضرورية دون الحاجة إلى التصويت عليها في مجلس الشورى الإسلامي وذلك نظراً للحاجة إلى اتخاذ القرار بسرعة في الحالات القصوى حفاظاً على الأمن في البلاد، ولأن طرح الموضوع على طاولة البحث والنقاش في مجلس الشورى الإسلامي قد يضيع الفرصة المناسبة أحياناً مما يسيئ إلى أمن البلاد. أضف إلى إن القضايا الأمنية السرية قد لا تكون في متناول أعضاء مجلس الشورى الإسلامي، مما ينتقص من مقدرتهم على اتخاذ القرار الصحيح في تشخيص حالة الضرورة لفرض حالة الطوارئ، وهو قد ما يسيئ إلى أمن البلاد بسبب القرار الغير مناسب الذي قد يتخذه النواب في مثل هذه الظروف. ولكن عند انتهاء الفترة التي يحدّدها الدستور لحالة الطوارئ فإن مجلس الشورى الإسلامي هو الذي يأذن للمسؤولين بتمديد الحالة، لأن أعضاء المجلس سيكونون في متسع من الوقت لبحث ودراسة الموقف ملياً كما إن المسؤولين الأمنيين لديهم ما يكفي من الفرصة لتوضيح أسباب فرض حالة الطوارئ والضرورة التي تستدعي تمديدها.

رابعاً: المصادقة على دعاوى الصلح أو إرجاعها إلى التحكيم: إن الأموال العامة والثروات الوطنية هي ملك لأبناء الشعب في جميع البلدان ولا يحقّ لأي فرد أو فريق أو مسؤول أن يمتلك الثروة الوطنية، فالحكومات هي التي تتولّى إدارة هذه الأموال.

وتنصّ المادة رقم 45 من الدستور على أن «الأنفال والثروات العامة كالأراضي البور أو المتروكة والمناجم والبحار والبحيرات

والأنهار وسائر المياه العامة والجبال والوديان والغابات وقصب الأهوار والمراعي الطبيعية غير المخصصة والإرث الذي ليس له وارث والأموال المجهولة المالك والأموال العامة التي تسترد من غاصبيها، توضع تحت تصرّف الحكومة الإسلامية لتستخدمها وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة. القانون يحدّد تفاصيل وترتيبات تصريف هذه الأموال وطريقة استخدامها».

وفي حال أراد المسؤولون المصالحة في هذه الأموال العامة، فعليهم الاستئذان من أصحابها الحقيقيين وهم أبناء الشعب، وإن من يمثلهم من النواب يعتبرون الأمناء على الشعب ومصالحه ليمنحوا المسؤولين الإذن بالمصالحة في هذه الأموال. ولا شك فإن النواب في إعطائهم الإذن أو الرفض سوف يأخذوا بعين الاعتبار مصالح الشعب والوطن فقط، الأمر الذي سيقطع الطريق أمام سوء استخدام محتمل لهذه الأموال من قبل المسؤولين الحكوميين.

وعلاوةً على الأموال العامة التي يمتلكها الشعب مباشرةً دون واسطة فإن هناك أموالاً أخرى تعود للشعب بصورةٍ غير مباشرة وهي الأموال الحكومية. ويشير الدستور في الجمهورية الإسلامية الإيرانية إلى بعض هذه الأموال الحكومية ضمن إطار الخطوط العريضة، حيث تنصّ المادة رقم 44 من الدستور إن «كافة الصناعات الكبيرة والصناعات الأم والتجارة الخارجية والمناجم الكبيرة، والمصارف والتأمين ومصادر الطاقة والسدود وشبكات المياه الكبرى والإذاعة والتلفزيون والبريد والبرق والهاتف والطيران المدني والملاحة والسكك الحديدية وما شاكلها تعتبر جزءً من الأموال الحكومية» . وبما إن الشعب يمتلك هذه الأموال بصورة غير مباشرة، من المنطقي أن تستخدم السلطة التشريعية عامل الإشراف على دعاوى الصلح عندما تتعلق بهذه الأموال.

وتنصّ المادة رقم 139 على إنه في حال دعاوى الصلح المتعلقة بالأموال العامة والحكومية أو في حال إرجاعها إلى التحكيم يتطلب الأمر مصادقة مجلس الوزراء وإبلاغ مجلس الشورى الإسلامي بالأمر .

وإليكم نصّ المادة: «الصلح في الدعاوى الخاصة بالأموال العامة والحكومية أو عند إرجاعها إلى التحكيم في كلا الحالتين يتطلب الأمر مصادقة مجلس الوزراء ويتعين إبلاغ المجلس بالأمر، وفي حال كان طرف الدعوى أجنبي وعندما يتعلق الأمر بأموال داخلية مهمة يتعين المصادقة على الموضوع في المجلس أيضاً والقانون هو الذي يحدّد أهمية الأموال» .

وإذا أمعنا النظر في هذه المادة يتضح إن الدستور يقسم الدعاوى التي تتعلق بالأموال العامة والحكومية إلى ثلاث أقسام: الدعاوى الخارجية ـ الدعاوى الداخلية المهمة ـ الدعاوى الداخلية غير المهمة ويشترط الدستور في الحالة الأولى والثانية مصادقة المجلس علاوةً على مصادقة مجلس الوزراء للمصالحة في مثل هذه الدعاوى أو إرجاعها إلى التحكيم، وأما إذا كان الأمر يتعلق بالحالة الثالثة أي الدعاوى غير المهمة يتطلب الأمر مصادقة مجلس الوزراء فقط أو إرجاع الدعوى إلى التحكيم. وفي نهاية الأمر فإن تشخيص ما إذا كانت الدعوى مهمة أو لا يقع على عاتق قانون الدعاوى. ويرى أصحاب الرأي إن «تشخيص الأهمية يعود إلى كمية وكيفية الموضوع وفي الدعاوى المالية فإن كمية المبلغ الذي يقع الخلاف عليه يشكل مبدأ الخلاف وإن كيفية الأمر من الناحية السياسية أو المصلحة الاجتماعية تعدّ ذات أهمية أيضاً حيث

تترتّب على اعتماد المصالحة أو الإرجاع إلى التحكيم آثار سياسية واجتماعية[1] .

يبدو إن القائمين على تدوين الدستور قد أغفلوا هذا الجانب عندما يقع خلاف بين الحكومة ومجلس الشورى في قضية دعاوى الصلح الخارجية أو الداخلية المهمة أو التي يجب إرجاعها إلى التحكيم. ماذا سيكون الحلّ في مثل هذه الحالات؟ هل يعتبر الصواب في وجهة النظر الحكومية أم المجلس أم مؤسسة أخرى؟ والجدير أن يولّى هذا الموضوع أيضاً المزيد من الاهتمام عند التعديل الدستوري في المستقبل.

وفيما يتعلق بالدعاوى الداخلية فإنه وبعد مصادقة مجلس الوزراء على دعاوى الصلح أو إرجاعها إلى التحكيم يبلغ المجلس بالأمر وليس للمجلس سوى الإشراف الاطلاعي. ولو أن الموضوع أثار حساسية المجلس بعد الاطلاع عليه بإمكان الأخير مؤاخذة الحكومة أو استجوابها[2].

وكذلك في حالة الدعاوى الداخلية المهمّة فإن الأمر يتطلّب المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء والمصادقة من قبل نواب المجلس أيضاً وإن تشخيص «أهمية الدعاوى» يحدّده القانون كما جاء في المادة رقم 139. يذكر إنه لم يوضع القانون الذي يحدّد تشخيص أهمية الدعاوى إلى الآن، إلّا أنه في مطلق الأحوال وبحسب نص الدستور فإن الرقابة التي أقرّها الدستور في هذه الحالة من أقوى أنواع الرقابة وهي الرقابة المسبقة.

---

(1) د. سيد محمود هاشمي، القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، مجلد 2، نشر جامعة الشهيد بهشتي، ص 256.

(2) مناقشات مجلس الدراسة النهائية للدستور مجلد 2، ص 1307.

وفي حال الدعاوى المالية للحكومة مع طرف أجنبي فإن دعوى الصلح أو الإرجاع إلى التحكيم يتعيّن مصادقة المجلس عليها دون استثناء وذلك بعد مصادقة مجلس الوزراء.

خامساً : رقابة المجلس على بعض الأمور الأخرى للسلطة التنفيذية

أ: المصادقة على نقل ملكية المباني والتحف الوطنية النفيسة إلى الغير

إن ثروة البلدان ليست الثروة الطبيعية فقط بل هي التراث الثقافي والتاريخي أيضاً والذي يعدّ جزءً من التراث المعنوي للبلاد. إن التحف الوطنية توضح المعالم التاريخية والثقافية العريقة للبلدان. إن الشعب الذي يفقد تراثه الحضاري وتحفه الوطنية والثقافية وكأنه فقد هويته، لذلك فإن الحفاظ على التحف والآثار الوطنية النفيسة يعتبر ذو أهمية قصوى وإن واضعي القوانين في كافة أرجاء العالم قد دوّنوا قوانين خاصة للحفاظ على الإنجازات التاريخية والتحف والآثار الوطنية.

فبالإضافة إلى القيمة الموضوعية، فإن الآثار والتحف النفيسة تعدّ من عوامل الجذب السياحي، فالبعض منها فريدٌ في نوعه وإن الأمر في مجموعه يشكل أحد السبل التي توفر العملة الصعبة للبلاد إذا ما نظرنا إليها من الجانب الاقتصادي، وقد اهتمّ القائمون على تدوين الدستور الإيراني، بهذا الأمر الذي يبدو واضحاً في محضر المناقشات[1]. وبإلقاء نظرة على محضر مناقشات مجلس الدراسة النهائية للدستور يمكن

(1) محضر مناقشات مجلس الدراسة النهائية للدستور، الجلسة رقم 33، ص 856.

ملاحظة مدى الأهمية التي أولاها القائمون على تدوين الدستور لهذه المادة القانونية، حيث إن بعض الأعضاء ذهب إلى حيث المطالبة بحذف مصادقة المجلس من المادة رقم 83 ومنع نقل ملكية الأموال والمباني الحكومية على الإطلاق[1] وللردّ على وجهة النظر هذه أوضح د. بهشتي قوله: «قد تكون هناك الحاجة أحياناً لنقل إحدى الآثار الوطنية إلى مكان ما في العالم للتعريف بحضارتنا اهتماماً بالجانب الآخر الذي يجب أن يتعرّف على ثقافتنا، فليتدارس أعضاء مجلس الشورى الوطني وهم الممثلون عن الشعب ما إذا كان إرسال نموذج صغير لإحدى الآثار الوطنية إلى الخارج من مصلحتنا أم لا وقد تكون لنا منه نسخة أخرى في البلاد أي ألّا يكون هذا النموذج فريداً في نوعه[2]. فالمهم هو تشخيص الآثار الوطنية النفيسة والمسؤول الذي يقوم بهذا التشخيص، وبما أن مجموعة الآثار الوطنية النفيسة هي تحت تصرّف الدولة، يصعب تحديد ضوابط دقيقة جداً لدرجة أهميتها وقيمتها[3]. طبعاً إن القانون الصادر بتاريخ 3/ 11/ 1924 قد حدد تعريفاً للآثار الوطنية ضمن إطار الحفاظ عليها كما إنه قد وظّف الحكومة بإعداد فهرست لها لعرضه على الرأي العام[4].

إن حساسية الأعضاء تجاه الموضوع بلغت إلى حد أن اقترح أحد الأعضاء بأن تكون الغالبية الدستورية الضرورية للمصادقة على نقل الآثار

(1) نفس المصدر، الجلسة 33، ص 856، كلمة السيد إشراقي.

(2) نفس المصدر، الجلسة 33، ص 856، كلمة السيد بهشتي.

(3) د. سيد محمد هاشمي، المصدر السابق، ص 193.

(4) تنص المادة رقم 1 من القانون فيما يخص الحفاظ على الآثار الوطنية: «جميع الآثار الوطنية الصناعية والمباني الأثرية والتي يعود تاريخ إنشاءها لغاية نهاية السلالة الزندية في المملكة الإيرانية بما فيها الأشياء المنقولة وغير المنقولة... تعتبر آثاراً وطنية وتخضع للمحافظة والإشراف الحكومي».

الوطنية النفيسة إلى الغير ثلاثة أرباع[1] مجلس الشورى الوطني[2]، وفي ختام المناقشات تمت المصادقة على المادة كما يلي: «المباني والأموال الحكومية من الآثار الوطنية النفيسة غير قابلة لنقل ملكيتها إلى الغير إلّا بمصادقة من مجلس الشورى الإسلامي وعندما لا تكون فريدةً في نوعها».

يمكن تصوّر ثلاث حالات عند الإمعان في هذه المادة:

أولاً: إن المباني والأموال الحكومية التي ليست من الآثار الوطنية تعتبر جزءً من الأموال العامة العادية ولا حاجة لمصادقة مجلس الشورى الإسلامي عند نقل ملكيتها وإن نقلَ ملكية هذه الأموال يخضع للقوانين العادية وعلى الحكومة تنفيذها وإن قانون المحاسبات العامة يحدّد إجراءات خاصّة للمزايدة أو المناقصة فيما يتعلق بالأموال الحكومية. كان أحد أعضاء مجلس الدراسة النهائية للدستور قد طالب عند مناقشة هذه المادة بضرورة مصادقة مجلس الشورى الإسلامي عند نقل ملكية جميع المباني والأموال الحكومية[3]. والواضح إن هذا الاقتراح لا يمكن الأخذ به لتعذّر تنفيذه كما هو واضح للجميع، وإن مثل هذه الاقتراحات تنجم عن مزيد الحساسية لدى أعضاء مجلس الدراسة النهائية للدستور وقلقهم حيال احتمال سوء استخدام المؤسسات والأجهزة التنفيذية لهذه الأموال، وذلك بسبب انطباعهم عن نمط تصرّف القائمين على الأعمال التنفيذية خلال فترة الحكم الملكي البهلوي وأرادوا بذلك عدم تكرار الوقائع المرّة.

---

(1) لغاية التعديل الدستوري عام1989 كانت كلمة «الوطني» تضاف إلى مجلس الشورى في الدستور واستبدلت (بالإسلامي) عند التعديل.

(2) نفس المصدر، الجلسة 33، ص 857 كلمة السيد سبحاني.

(3) نفس المصدر، الجلسة رقم 33، ص 856، كلمة السيد يزدي.

ثانياً: إن المباني والأموال الحكومية من الآثار الوطنية النفيسة التي يجب أن لا يتم نقل ملكيتها إلا بعد مصادقة المجلس عليها. لقد أسلفنا عن ضرورة الرقابة المسبقة في هذا المجال ونودّ أن نضيف إن بيع بعض الأثريات الوطنية النفيسة إلى الغير قد يتمّ أحياناً لغرض نقلها إلى متاحف عالمية شهيرة، وذلك من أجل عرض التراث التاريخي والثقافي لبلادنا في تلك المتاحف. وعلى النواب الأعضاء في مجلس الشورى الإسلامي التدقيق في الأمر عند المصادقة على حالات نقل الآثار إلى الغير وأن يتعاملوا منطقياً مع القضية عندما يكون الهدف منها الترويج الثقافي والحضاري، كي لا يكون هناك إفراط أو تفريط في حقوق الشعب وأمواله.

ثالثاً: أما إذا كان الأمر يتعلق بالآثار الفريدة في نوعها، يمنع نقل ملكيتها إلى الغير إطلاقاً وذلك بسبب أهمية الحفاظ على الآثار الوطنية النفيسة الفريدة من نوعها من الناحية الثقافية والحضارية.

ومن بين آثار بلادنا الوطنية النفيسة الفريدة في نوعها التي لا مثيل لها يمكن الإشارة إلى الآثار الشهيرة في باساركاد وجغازنبيل وبيستون و...

على أي حال فإن الحكومة تمتلك زمام المبادرة دائماً في مثل هذه الحالات وإن إشراف المجلس النيابي على أسلوب عمل الحكومة فيما يتعلق بحفظ الآثار الوطنية والقطع الأثرية النفيسة يعطي القانون المذكور القوّة والصلابة الكافية والتي تفي بالغرض، إلّا إذا تمت المصادقة على قانون خاص في هذا المجال فذاك أمرٌ آخر...

ب: المصادقة على القروض والمساعدات المالية الداخلية والخارجية

إن أحد السبل للحصول على رؤوس أموال من أجل الاستثمار

ورفع مستوى الناتج القومي للبلاد هو الحصول على القروض والاعتمادات.

والقروض التي تحصل عليها الحكومة إما أن تكون داخلية أو خارجية. ففي الحالة الأولى تتمّ العملية عن طريق طبع عملة بدون رصيد ويتولى الأمر البنك المركزي، حيث يوصي خبراء الاقتصاد اليوم باستخدام هذه الطريقة لإنجاز المشاريع التنموية والعمرانية[1]. والموضوع ليس بهذه البساطة بل يتعين تحديد مقدار القروض الداخلية وأولوية مشاريع التنمية قياساً بالأرباح التي تحققها مستقبلاً، اعتماداً على آراء الخبراء للحيلولة دون حصول تضخّم في البلاد وعلى أي حال فإن المجلس النيابي هو المعني بالسماح للحكومة في استخدام القروض الداخلية من أجل تغطية العجز في الموازنة الحكومية.

وأما مفهوم القرض الخارجي فهو واضح جداً ويأتي لغرض توفير العملة الصعبة اللازمة لإنجاز المشاريع الاقتصادية، لكن هناك سلبيات تترتّب على القروض الأجنبية نستعرضها كما يلي:

أولاً: إن تسديد القروض مع الأرباح الباهظة المترتبة عليها يشكل دائماً صعوبات كثيرة والدول النامية هي التي تلجأ إلى هذه القروض عادةً، وعليها الاستعانة بالخبراء للإمعان في طريقة استخدام القروض الأجنبية وأساليب سدادها، وذلك للتأكد من الجدوى الاقتصادية للقروض وإمكانية إنجاز المشاريع وإيصالها إلى مرحلة التشغيل والإنتاج، دون الحاجة إلى قروض أخرى للحيلولة دون تفاقم الأمور عند السداد.

---

(1) فرزيب علي رضا: الميزانية الحكومية، نشر مركز التعليم الإداري الحكومي، ص 26.

ثانياً: المعروف إن العديد من الدول الصناعية تستخدم اليوم المال والقروض كسلاح عندما تمنحها إلى الدول الفقيرة أو النامية، حيث تفرض على هذه الدول شروطاً تؤدي إلى إيجاد أرضية لجرّها إلى المزيد من التبعية الاقتصادية لها، والمؤسسات النقدية الدولية التي تلعب دوراً كبيراً في توفير الأرضية لهذه القروض قد أصبحت أداة بيد الدول الصناعية الكبرى التي تعدّ من أكبر المستثمرين في هذه المؤسسات وتمتلك معظم أسهمها، ومن أشهر هذه المؤسسات هي صندوق النقد الدولي والبنك العالمي. علاوةً على ذلك فإن إعطاء القروض أو منح مساعدات مالية قد تترتّب عليها آثار وتعديات وأعراض اقتصادية لا تحمد عقباها ومنها التبعية للنفوذ والسلطة الأجنبية وإن مصالح البلاد وحتى مصلحة أجيالها القادمة تقتضي أن تخضع مثل هذه الأعمال إلى إشراف دقيق من قبل مجلس الشورى الإسلامي الذي يتولى المصادقة على القروض والمنح بعد دراسة ضرورتها ملياً والأخذ بالاعتبار المصالح الوطنية[1].

إن القائمين على تدوين الدستور في الجمهورية الإسلامية الإيرانية قرّروا ضرورة مصادقة مجلس النواب عند أخذ أية تسهيلات أو قروض أجنبية، وذلك لقطع الطريق أمام أية سلبيات قد تترتّب عليها. وإن نواب الشعب هم الأشدّ حرصاً على مصير ومصالح من يمثلون والأفضل الأخذ بوجهة نظرهم عند دخول مثل هذه الميادين.

ومن هذا المنطلق فإن أحد أعضاء مجلس الدراسة النهائية للدستور قد اقترح ضرورة مصادقة القائد أو مجلس القيادة[2] إضافة إلى مصادقة

(1) د. سيد محمد هاشمي، المصدر السابق، ص 192.

(2) عند إجراء تعديل على الدستور عام 1368 تم حذف مجلس القيادة.

أعضاء المجلس النيابي عند الحصول على قروض أو عند منح القروض[1] إلى جهات أجنبية.

وحيث إن اخذ القروض من البلدان الأجنبية قد يؤدي إلى نقض الاستقلال واتكال البلاد على الأجانب خاصةً إذا تعرضت لعدم الدقة وسوء الإدارة والاستخدام، فإنها ستلقي على عاتق الشعب جميع أعبائها المالية لإعادتها. إن منح قروض إلى دول أجنبية يجب أن يمرّ أيضاً عبر قنوات يمعن من خلالها المسؤولون التنفيذيّون بمزيد من الدقة في جميع جوانب الأمر للحيلولة دون تبديد رؤوس الأموال الداخلية فهناك احتمال عدم عودة هذه الأموال أو التعثر طويلاً في سدادها. لذلك يتطلب الأمر أن يتناول أعضاء المجلس النيابي أيضاً جوانب الموضوع بالبحث والتدقيق والدراسة للتأكد من ضرورة إعطاء القروض ومدى مردودها على المصلحة الوطنية قبل المصادقة عليها. وتنصّ المادة رقم 80 من الدستور على إن «حصول الحكومة على قرض أو مساعدات بدون مقابل داخلية كانت أم أجنبية يتطلب مصادقة مجلس الشورى الإسلامي عليها».

ج: المصادقة على استخدام خبراء أجانب

مع اتساع العلوم والتقدّم العلمي في عالمنا المعاصر في شتّى المجالات فقد برز خبراء ومتخصصون في كل فرع من الفروع العلمية الحديثة بما يتناسب والحاجة الملحة العلمية في العديد من المجالات، لذلك فإن على الدول التي ترغب في التنمية والازدهار الاقتصادي الإفادة من القوّة الفكرية للخبراء الأجانب على قدر الحاجة.

---

(1) محضر مناقشات مجلس الدراسة النهائية للدستور، الجلسة رقم 33، ص 873، كلمة السيد تهراني.

والمعروف إن الاستعانة بالخبراء الأجانب قد تترتّب عليه أخطار تسيء إلى مصلحة البلاد من جوانب أخرى، لذلك فإن الدستور يشترط موافقة المجلس النيابي في جميع الحالات عند استخدام خبراء أجانب. ومن الأخطار التي قد ترافق الاستعانة بالخبراء الأجانب هي الأخطار الأمنية، فقد لوحظ إن بعض الدول ترسل جواسيسها إلى الدول الأخرى تحت غطاء عمل الخبراء الذين قد تستخدم أعمالهم كغطاء في خدمة أجهزتهم الأمنية والمبادرة إلى جميع المعلومات لصالحها. ومن المخاطر الأخرى التي تترتّب على استخدام الخبراء الأجانب هو تفاقم مشاكل البطالة في داخل البلاد التي تستقدم الأجانب دون تريث وإمعان نظر.

لا شكّ إن الإفادة من القوة الفكرية للخبراء الأجانب من شأنه أن يدفع عجلة التقدّم الصناعي والإنتاج المحلي إلى الأمام بما يخدم المصلحة الوطنية إلّا انه ونظراً للأسباب التي أسلفنا في ذكرها نلاحظ أن القائمين على تدوين الدستور قد اتخذوا جانب الحذر والحيطة عند دراستهم لهذا الموضوع. والموضوع المشترك الذي يصرح به جميع أعضاء مجلس دراسة الدستور هو حساسيتهم وحذرهم بالنسبة للموضوع. وإن أول اقتراح تمت المصادقة عليه في هذا المجال هو حذف كلمة «المستشارين» الأجانب من المادة الدستورية[1]. وهذا ما يفسر لنا مدى الحساسية والحاجز النفسي لأعضاء مجلس الدراسة النهائية للدستور حيث إن معظمهم من الذين قد عانوا من ظلم النظام البهلوي وزجره. والمعروف إن هذا النظام كان يطلق مصطلح المستشار على الخبراء العسكريين الأمريكيين وكانوا قد تواجدوا على نطاق واسع في إيران

---

(1) نفس المصدر، الجلسة رقم 33، ص 874، كلمة السيد بهشتي.

آنذاك. لذلك فإن أعضاء مجلس الدراسة بادروا إلى حذف المصطلح المذكور من المادة الدستورية للابتعاد عن تجديد الذكريات المرّة.

وضمن استمرار المناقشات عرض أحد الأعضاء إضافة الحالة المؤقتة إلى هذه المادة الدستورية[1] أي ضرورة أن يكون اشتغال الخبراء الأجانب في البلاد ضمن فترة محدّدة ومؤقتة. فيما ذهب عضو آخر إلى ضرورة موافقة مجلس الشورى الإسلامي على أي استخدام لأجنبي في البلاد على الإطلاق[2]. ويقصد د. ضيائي إن استخدام جميع الأجانب الراغبين في العمل في إيران بمن فيهم العمال يجب أن يتم بموافقة مجلس الشورى الإسلامي الذي يجب أن يصادق على الطلبات.

إن نظام التبعية الماضي في سياسته لجلب المستشارين الأجانب خاصةً في المجال العسكري ومباشرة العمل على إيجاد تبعية إلى الخارج في اقتصاد البلاد، بحيث إن تبديل أي قطعة من قطع الغيار في المصانع لم يكن مسموحاً به دون إذن من المستشارين الأجانب والأخطر من ذلك هو الحصانة القضائية للمستشارين الأمريكيين في إيران وما كان يعرف بـ «الكابيتولاسيون» (capitula)، الذي سيبقى كوصمة عارٍ في جبين البلاد وتاريخها وكل هذه الملامح كانت ماثلة في أذهان القائمين على الدراسة النهائية في تدوين دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

ويؤكد السيد غفوري قوله: «لقد استخدمنا التشدّد واتخذنا جانب الحيطة والحذر بما يمكن البلاد وأبناء الشعب من الوقوف على أقدامهم في المستقبل وصولاً إلى الاكتفاء الذاتي في مختلف المجالات»[3].

---

(1) نفس المصدر، الجلسة رقم 33، ص 875، كلمة السيدة كرجي.

(2) نفس المصدر، الجلسة رقم 33، ص 874، كلمة د. ضيائي.

(3) نفس المصدر، الجلسة رقم 33، ص 877، كلمة السيد كلزاده غفوري.

وقد تمّت المصادقة على المادة المذكورة في ختام المفاوضات على النحو التالي:

«يمنع على الحكومة استخدام خبراء أجانب إلّا في الحالات الضرورية أو في حال مصادقة مجلس الشورى الإسلامي».

الفقرة الخامسة: الرقابة المالية لمجلس الشورى الإسلامي على السلطة التنفيذية

تعتبر الشؤون المالية والميزانية العامة للدولة موضوعاً ذو أهمية بالغة في حسابات الأموال والثروة الحكومية والتي تحصل عليها عن طريق الثروة العامة للشعب، والمعروف أن هذه الأموال توضع تحت تصرّف السلطة التنفيذية لإنفاقها في مختلف مجالات الخدمة للشعب ومن أجل تأمين المنفعة العامة. وإن هذا الأمر بالذات في غاية من الأهمية في تحديد العلاقة بين الشعب والحكومة ويشكل أحد أهمّ مؤضوعات الحقوق الأساسية.

إن من واجبات المجلس أن يوضح وظيفة السلطة التنفيذية في جميع القضايا المالية وكافة شؤون الموازنة العامة.وأن يراقب التنفيذ كي يتم حسب الطريقة التي حدّدها وصادق على إجراءها الأمر الذي يتطلّب إشراف الشعب والمجلس على أساليب وطريقة الإنفاق العام للحكومة وعلى الدخل العام والمردودات بدقة متناهية[1].

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، السلطة التشريعية، مجلس الشورى الإسلامي، المجلد رقم 3، الطبعة الثانية، نشر سروش 1369، ص 199.

إن الحكومة تمسك بزمام المبادرة لتأمين الدخل والطريقة التي يتم بها الإنفاق العام وذلك عبر أجهزة السلطة التنفيذية. والجدير بالملاحظة إن القطاعات الشعبية هي التي توفر مصادر تأمين الميزانية العامة وإن التنفيذ والإنفاق يتمّ من أجل المصالح والمنافع العامة، لذلك فإن شعبية القضية تتطلب أن تمتلك الحكومة زمام المبادرة في الشؤون المالية والموازنة العامة مصحوبة بإشراف ومراقبة تامة من قبل الشعب والسلطة التشريعية باعتبارها تشكل أحد أركان سلطة الدولة الحاكمة. وفي الوقت نفسه تتبلور سلطة الشعب أيضاً عبر هذه المسيرة، لأن رقابة السلطة التشريعية وقراراتها الخاصة بالدخل والإنفاق العام يجسد مطالب الناس وإرادة الشعب التي تتحكم في تنظيم الموازنة العامة[1].

إن تدوين قوانين المال والميزانية وقوانين المحاسبات العامة يجب أن يتمّ ضمن إطار قواعد الدستور والتعاليم والموازين الإسلامية، التي لا يمكن الالتفات عليها والتخلف عنها حيث إن مجلس صيانة الدستور هو الذي يتولى المراقبة في هذا الشأن بكامل طاقاته. فالإسلام يولّي هذا الجانب اهتماماً كبيراً فقد أنشأ قوانين وأحكام عادلة ودقيقة في الشأن المالي، وبما أن جذورها إلهية فإنها صالحة للتنفيذ والعمل بها في جميع الأوقات بما في ذلك في حياتنا المعاصرة ولكن يجب تطبيقها وفقاً لمتطلبات العصر، فالإمام الخميني قد أوضح في «ولاية الفقيه» إن أحد أهمّ الأدلة الضرورية التي تقضي بتشكيل حكومة إسلامية هي وجود هذه الأحكام والقوانين المالية في الإسلام حيث قال في كتابه: «إن الأحكام والضرائب التي وضعها الإسلام وتعامله حيال مشروع الموازنة تؤكد إن هذه القواعد والأحكام لم تأتي من أجل إشباع جائع وسدّ رمق الفقراء

(1) د. سيد محمد هاشمي، المصدر السابق، ص 200.

أو السيادة المعوزين بل هي من أجل توفير مصادر الإنفاق الضروري العام لدولة كبيرة».

إن مجلس الشورى الإسلامي قد وضع ضمن قانونه الداخلي الذي دونه تنفيذاً للأسس ومبادئ الدستور أحكاماً تخصّ الشؤون المالية والموازنة العامة، كما أنشأ لجان خاصة بالشؤون الاقتصادية والمالية والضريبية والتخطيط والميزانية وديوان المحاسبات والموازنة العامة وهي على صلة مباشرة مع الأجهزة الحكومية المعنية بالمال العام والميزانية العامة حيث تمّ تحديد وظائف كل منها في هذه المجالات وفقاً للقوانين المرعية. وقد حدّد الدستور نمط التعامل مع الشؤون الضريبية[1] والميزانية[2] والخزانة العامة [3] والمحاسبات[4] حيث نصّ على دور الرقابة المجلس على الشؤون المالية بجميع ما يملكه من أنواع الإشراف، ونستعرض بالبحث موضوع تدوين الموازنة العامة وأساليب تنفيذها وآلية الإشراف التي يعتمدها ديوان المحاسبات كما يلي:

---

(1) تنصّ المادة رقم 51 من الدستور على أنه «لا يمكن وضع أي نوع من الضرائب إلّا بموجب القانون، والقانون هو الذي يحدّد حالات الإعفاء من الضرائب أو التخفيضات الضريبية».

(2) المادة رقم 52: يتم إعداد الميزانية العامة للبلاد حسب الطريقة التي يحدّدها القانون من قبل الحكومة وترفع للدراسة والمناقشة والمصادقة عليها إلى مجلس الشورى الإسلامي، وأن أي تغيير في مبالغ وأرقام الميزانية يجب أن يخضع للقانون الخاص بها.

(3) المادة رقم 53: «جميع ما تستلمه الحكومة من مبالغ يوضع في حسابات الخزانة العامة وإن جميع أنواع التسديد ودفع المبالغ المالية يتم ضمن حدود المخصصات المعتمدة والمصادق عليها بموجب القانون».

(4) المادة رقم 54: يخضع ديوان المحاسبات العام للبلاد إلي إشراف مجلس الشورى الإسلامي مباشرة وأن المادة رقم 55 تحدد طبيعة عمل الديوان وسنتناول الموضوع بالبحث عند طرح موضوع ديوان المحاسبات.

أولاً: الموازنة وخصائصها

أ: تعريف الموازنة ومواصفاتها

كلمة «بودجه» بالفارسية تعني الميزانية وهي مأخوذة عن الفرنسية ثم دخلت الإنجليزية والفارسية حيث تعني من الناحية اللغوية المحفظة الصغيرة أو المحفظة المصنوعة من الجلد والتي توضع فيها قوائم وفواتير الدخل والإيصالات المالية الحكومية[1].

وقد عرض رجال القانون وخبراء القضايا الاقتصادية تعاريف مختلفة عن الميزانية تناولت عامل «الدخل والإنفاق» وعامل «الأمد والفترة الزمنية» وعامل «الهدف وبرنامج العمل»

في التعريف الذي يضمّ عدة عوامل أخرى أحياناً، نعرض عدداً من هذه التعاريف[2] كما يلي:

---

(1) صراف، فريدون كتاب تدوين الميزانية العامة، نشر مدرسة التجارة العليا ص 50: كلمة (بودجه) مأخوذة من budget الفرنسية baguettes بمعنى المحفظة أو المحفظة الجلدية الصغيرة. ولم يعد يستعملها الفرنسيون في الوقت الحاضر بنفس المعنى لكن العديد من البلدان تستخدمها الآن بمعنى الميزانية. وأول مرة استخدمت بالإنجليزية عندما أطلقت على المحفظة التي كانت تحتوي ختم وزارة المالية (Court of the exchequer) وأطلقت فيما بعد على المحفظة التي تحتوي على قوائم الدخل والتسديدات الحكومية. وعندما عرض وزير المالية البريطاني بعام1733 قائمة الدخل والمدفوعات السنوية الحكومية إلى البرلمان، تعرّض إلى حملة كلامية شرسة وقيل له نيلاً منه (The budget opened) وشيئاً فشيئاً استخدمت كلمة (بودجه = الميزانية) بمعناها المتداول حالياً حيث دخلت اللغة والمفاهيم الاقتصادية والمالية. راجع :

R.S.Edward, Budgeting in Public Authorities. London, George Allen & Unwin lted 1959.P.13.

(2) د. القداري، د. تهراني، الاتحاد الميزانية، نشر معهد المحاسبات، ص 41.

- هي مشروع مالي يحدّد حاجة الحكومة إلى النقد بصورة كاملة لفترة معينة ويحدد مصادر الدخل مقابل الحاجة إلى الإنفاق.

- هي مشروع لتأمين احتياجات الإنفاق للحكومة أو لأي مؤسسة اقتصادية لفترة محدودة.

- هي مشروع جامع الأطراف للمفاهيم والمصطلحات المالية يحدد تنفيذها ضمن إطار برنامج مستمر ولفترة معينة.

- هي مستند مالي يتعلق بدخل الحكومة وانفاقاتها.

- الميزانية هي إحدى الوسائل المالية لإشراف السلطة التشريعية على الحكومة وهي المؤشر للأشكال المالية للتدخل الحكومي في النشاطات الاقتصادية للبلاد.

ويعرض قانون المحاسبات العامة موضوع الميزانية حسب التعريف التالي: «الميزانية العامة للبلاد هي برنامج الحكومة المالي يتم إعداده لمدة عام مالي واحد، يحتوي على موارد الدخل وسائر مصادر تأمين المخصصات المعتمدة وتقييمات الإنفاق لإجراء العمليات التي تؤدي إلى بلوغ الأهداف الحكومية المحدّدة» .

ب: كيفية المصادقة على الميزانية العامة في مجلس الشورى الإسلامي

إن المصادقة على الموازنة العامة هي من وظائف وصلاحيات السلطة التشريعية. إن المصادقة على الميزانية ليست مجرّد مصادقة على أرقام وأعداد بل إن هذه الأعداد توضح معالم السياسات والبرامج والنهج الذي تنتهجه الحكومة. في الحقيقة فإن الميزانية مرآة تعكس

الأهداف والوظائف والعمليات الحكومية بوضوح وشفافية. وتنصّ المادة رقم 52 من الدستور الإيراني على أن:

«الميزانية السنوية للبلاد تأتي حسب ما يقرّره القانون وتقوم الحكومة بإعدادها وترفعها إلى مجلس الشورى الإسلامي لدراستها والمصادقة عليها وإن أي تغيير في أرقام الميزانية ومبالغها سيخضع لما يقرّره القانون» .

إن لائحة الميزانية العامة توقع من قبل رئيس الجمهورية وتقدّم إلى مجلس الشورى الإسلامي مرفقة بالمعلومات التالية:

1 ـ مقدمة الميزانية وتتضمّن توضيحات ضرورية حول لائحة الموازنة العامة المقترحة وتأثيراتها ونتائجها.

2 ـ موارد الدخل التي تم استلامها والإنفاق التي تمت خلال السنة المالية المنصرمة.

3 ـ محاسبة الدخل المتوقّع والإنفاق العام للعام الجاري.

4 ـ أية معلومات ضرورية أخرى على صعيد الدخل والميزانية.

ويقوم رئيس الجمهورية الذي يحضر إلى مجلس الشورى الإسلامي برفقة رئيس مؤسسة التخطيط والميزانية وعدد من الوزراء ومساعديهم بتقديم لائحة الميزانية التي أعدّتها الحكومة إلى رئيس المجلس خلال جلسة علنية لتصبح اللائحة قانوناً بعد اعتمادها من قبل أعضاء مجلس الشورى الإسلامي. ويقوم رئيس الجمهورية في هذا الجلسة بأداء توضيحات ضرورية حول حيثيات الميزانية المقترحة وآثارها ونتائجها بالإضافة إلى تلاوة تقرير عن النشاط الاقتصادي الحكومي في العام المنصرم والسياسة والنهج الذي ستتبعه الحكومة خلال العام المالي

المحدّد للميزانية، ويستعرض بصفة خاصة السياسة المالية والعملة الصعبة والنقد والاقتصاد في القطاع العام، والسياسة المتبعة لتنمية القطاعات الاقتصادية الأخرى وكل ما تشمله العناوين المدرجة على لائحة الميزانية. وبعد انتهاء رئيس الجمهورية من أداء التوضيحات يجري التصويت على الخطوط العريضة للائحة، وستحال اللائحة عند المصادقة عليها إلى اللجنة الخاصة بالميزانية في مجلس الشورى الإسلامي.

وتبدأ عمليات المتابعة والدراسة متعدّدة الجوانب لبحث فصول الموازنة العامة بين لجان المجلس المتخصصة حيث يتمّ تشكيل لجنة خاصة من بين أعضاء المجلس تدعى لجنة التوفيق لتتولّى التنسيق بين اللجان[1].

وينصّ القانون الداخلي للمجلس على أن لائحة الموازنة العامة للبلاد تتمّ المصادقة عليها في قراءة واحدة ويتمّ التعامل مع جميع الإصلاحات المقترحة والتعديلات والملحقات كالمعمول به عادةً حيال اللوائح القانونية الأخرى[2].

ونظراً لأهمية لائحة الموازنة العامة فإن مجلس الشورى الإسلامي سيواصل جلساته خلال أيام الأسبوع دون انقطاع باستثناء أيام الجمعة والعطل الرسمية على مدى 4 ساعات يومياً على الأقل، ولا تخرج لائحة الميزانية المطروحة على المجلس من جدول أعماله حتى الانتهاء من التشاور والمناقشة والتصويت على اللائحة، ولا يمكن طرح أية لائحة أخرى على جدول أعمال المجلس ما دامت

---

(1) المادة رقم 213 من القانون الداخلي للمجلس.

(2) المادة رقم 225 من القانون الداخلي للمجلس.

لائحة الميزانية العامة قيد البحث والمناقشة في مجلس الشورى الإسلامي[1].

والمعروف إن لائحة الميزانية يتمّ بحثها في لجنة التخطيط والميزانية بالمجلس أولاً، وعند البحث في هذه اللجنة وحسب البرامج الزمنية المحدّدة يقوم ممثلون عن الأجهزة والمؤسسات التنفيذية ومؤسسة التخطيط والميزانية بالردّ على أسئلة أعضاء المجلس النيابي فيما يتعلق بموارد الدخل العام والإنفاق والمخصصات في الميزانية العامة وملاحظات اللائحة، ويتمّ التصويت في كل حالة على حدّة وتتمّ عملية تعديل المخصصات والإنفاق حيث تقلّ أو تزداد المبالغ المخصصة لها حسب نتيجة التصويت أو يتمّ التصويت والمصادقة كلياً على فصول الميزانية.

وعادةً تتدارس اللجنة في المرحلة الأولى الملاحظات وتعديل العبارات وحذف أو إضافة ملاحظات إلى لائحة الميزانية، يتبع ذلك دراسة موارد الدخل العام والأساليب المتبعة لمحاسبة ما يتحقّق من الدخل في ظلّ القوانين السائدة حول الدخل العام، لكي يتمّ التعرّف على مجموع موارد الدخل الحقيقي بما يقارب الواقع.

وبعد الانتهاء من التحقيق والتدقيق اللازم ستكون لائحة الميزانية جاهزة لطرحها في الجلسة العلنية للمجلس، حيث يقوم كل من النواب الموافقون والمعارضون لها بالحديث عن ملاحظاتهم ومآخذهم عليها، وعند الانتهاء من المناقشات، يدخل المجلس العملية النهائية لاعتماد قانون الميزانية في مادة واحدة، حيث تقرأ الملاحظات ويتمّ التصويت

(1) المادة رقم 224 من القانون الداخلي للمجلس.

عليها واحدة بواحدة ثمّ يبدأ التصويت على موارد الدخل والإنفاق العامة والجداول المرفقة للائحة الميزانية وعند الانتهاء من المصادقة على الميزانية في المجلس يوقّع رئيس المجلس على اللائحة ويرفعها إلى مجلس صيانة الدستور. وبعد اجتياز المراحل والحصول على تأييد مجلس الصيانة ترسل اللائحة إلى رئيس الجمهورية للتوقيع عليها، وعند الانتهاء من هذه المراحل الدستورية تتحوّل اللائحة إلى قانون يتمّ إبلاغه إلى مجلس الوزراء لغرض التنفيذ.

ثانياً: كيفية الرقابة على تنفيذ قانون الميزانية

أ: عن طريق ديوان المحاسبات: إن القانون المالية للبرلمان لا تنحصر بالمصادقة على الميزانية العامة والقوانين المالية فقط، بل إن المؤسسة التشريعية يجب أن تتأكد من أن جميع التدابير والقرارات والتقييدات والشروط التي وضعتها وصادقت عليها قد أخذت طريقها إلى التنفيذ أم لا؟ وتعتبر الميزانية العامة إحدى أهمّ الآليات التي تمسك بها السلطة التنفيذية وإن سبل تنفيذها يعدّ من أكثر الوسائل والإمكانيات أهمية وحساسية، حيث تقوم المؤسسات التشريعية بوضعها تحت تصرّف الحكومة، لذلك فإن التتبع والمراقبة لها أهمية بالغة وما لم تتمّ عملية إشراف البرلمان بدقة على جميع الجوانب التنفيذية للموازنة العامة تعتبر واجبات البرلمان غير منتهية في هذا المجال[1].

وكما أسلفنا فإن مجلس الشورى الإسلامي له دور آخر غير المصادقة على الميزانية وإنه يأخذ على عاتقه الرقابة على تنفيذ قانون الميزانية حتى المرحلة النهائية وهو ما يعرف بصرف الميزانية وإن ديوان

---

(1) د. أبو الفضل قاضي، المصدر السابق ص 540.

المحاسبات الذي يباشر العمل تحت إشراف مجلس الشورى الإسلامي هو الذي يتولى عملية الإشراف على مراحل تنفيذ الميزانية العامة. ويتولى هذه العملية في الولايات المتحدة الأمريكية مكتب المحاسبات العامة[1]. والرئيس الأمريكي هو الذي يقوم بتعيين رئيس مكتب المحاسبات[2] وتتولّى هذه المؤسسة مراقبة تنفيذ الميزانية العامة وتقوم بإعداد تقارير متعددة في هذا الشأن[3].

ولو ألقينا نظرة سريعة على تاريخ ديوان المحاسبات العامة في إيران سنرى إن التاريخ الدستوري لديوان المحاسبات كجهاز لمراقبة النشاط المالي للحكومة يعود إلى1904 م (25 شعبان 1325 للهجرة) حيث تمّ التصديق على ملحق الدستور إلى الديوان في المادة رقم 101 و102 و103 وقد تمت المصادقة على قانون ديوان محاسبات الدولة في مجلس الشورى الوطني في 23 صفر 1329 للهجرة (1909م) في 141 مادة. وقد تعرّض الديوان إلى العديد من التغييرات على مرّ الزمن حتى تحوّل إلى جهاز مسلوب الصلاحية إلى حدّ كبير وقد أخضع إلى وزارة الشؤون الاقتصادية والمالية في العهد السابق حيث يتولى الإشراف على أقلّ من 25 بالمائة من الميزانية العامة، ولغاية عام 1357 أي ما قبل انتصار الثورة الإسلامية الإيرانية كان ديوان محاسبات البلاد قد أعدّ 12 تقريراً عن تفريغ الميزانية صادق مجلس الشورى الوطني السابق على 11 تقرير منها ولم يعرض تقريره الأخير على المجلس الوطني السابق[4].

---

(1) General Accounting Office.

(2) د. أبو الفضل قاضي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ص 541.

(3) United State, Government, Organization. Office of the register General Services, Administration Manual. (1971/72) P. 138.

(4) إسلامي بيدگلي، غلام رضا: مقدمة لتقرير تفريغ الميزانية لعام 1990، مجلة التحقيقات المالية، العدد الأول، شتاء عام1993، ص99.

وبعد انتصار الثورة الإسلامية الإيرانية أعطيت أهمية كبيرة إلى الإشراف على عمليات ونشاطات الحكومة كما ورد في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية، حيث تنصّ المادة رقم 54 والمادة رقم 55 من الدستور على تشكيل ديوان المحاسبات والتي وضعت وظائف كبيرة ضمن واجباته .

تنصّ المادة الرابعة والخمسين على أن «ديوان محاسبات البلاد يخضع لإشراف مباشر من قبل مجلس الشورى الإسلامي وإن تنظيمه وإدارة شؤونه في طهران وعواصم المحافظات سيتمّ تعيينها بموجب القانون» .

كما تنصّ المادة رقم 55 على أن «يتولى ديوان المحاسبات التدقيق في حسابات الوزارات والمؤسسات والشركات الحكومية وسائر المؤسسات التي تموّلها الميزانية العامة، وحسب ترتيبات القانون وذلك للتأكد من أن أيٍ من الإنفاق لم تتجاوز الاعتمادات المخصّصة لها، وإن جميع المبالغ تمّ إنفاقها في المحل المحدّد لها. ويتولى الديوان جمع ومتابعة الوثائق والمستندات عن المحاسبات والحسابات لهذه المؤسسات لتحويلها إلى المجلس مرفقة بوجهات نظره الخاصة ورفع تقرير عن صرف الميزانية لكل عام إلى المجلس النيابي، ويتعين وضع التقرير في متناول يد العموم» .

وتنفيذاً لهاتين المادتين تمّت المصادقة على قانون ديوان المحاسبات في 31/ 2/ 1983 كما صادق مجلس صيانة الدستور على القانون في 6/ 2/ 1983 وقد تمّت المصادقة على تعديل بعض مواد القانون في مجلس الشورى الإسلامي في 7/ 7/ 1983 و24/ 5/ 1984 و11/ 8/ 1991.

ويتمتع الديوان من حيث التشكيلة الإدارية باستقلالية مالية وإدارية، ويتمركز في طهران[1] وله مراكز ذات تشكيلة إدارية في كبرى مدن المحافظات[2]، ويُنتخب رئيس ديوان المحاسبات بعد افتتاح كل دورة تشريعية باقتراح من لجنة ديوان المحاسبات بالمجلس النيابي ومصادقة من أعضاء المجلس[3]. ولرئيس ديوان المحاسبات مُساعدين وعدد من المستشارين ومدققي الحسابات والخبراء الفنيين وعدد من الموظفين الإداريين يساعدونه في إدارة الديوان[4]. وهناك أربعة هيئات استشارية ودائرة تحكيم وتحقيق في طهران، وأربعة هيئات استشارية ودائرة تحكيم بدائية في أربعة مناطق رئيسية في البلاد. لكل هيئة 3 مستشارين يتولى أحدهم رئاسة الهيئة ويتمّ انتخابه وفقاً لضوابط قانون ديوان المحاسبات الذي يحدّد واجبات ووظائف رئيس الهيئة[5].

ب: الوسائل المعتمدة في الرقابة:

ـ التدقيق في جميع حسابات الدخل والإنفاق وسائر أنواع الإيرادات والتسديدات والفواتير المالية للمؤسسات من زاوية نظر انطباقها مع القوانين والقرارات المالية وسائر القوانين التي تحدّد ضوابط ملزمة تنفيذياً[6].

ـ التأكد من وقوع العمليات المالية لدى المؤسسات ومعرفة ما إذا

(1) المادة رقم 9 من قانون ديوان المحاسبات.
(2) المادة رقم 10 من قانون ديوان المحاسبات
(3) المادة رقم 11 من قانون ديوان المحاسبات.
(4) المادة رقم 15 من قانون ديوان المحاسبات.
(5) المادة رقم 12 من قانون ديوان المحاسبات.
(6) المادة رقم 2 من قانون ديوان المحاسبات.

كانت الإيرادات قد حصلت وأرسلت في حينها وكذلك فيما يتعلق بالإنفاق العام وسائر أنواع الدخل والإنفاق[1].

- التدقيق في أرصدة حساب الأموال وممتلكات المؤسسات[2].

- التدقيق في حساب العجز للمؤسسات الخاضعة ومخالفاتها المالية وأية اختلافات حسابية للمنتسبين الحكوميين خلال عمليات تنفيذ القوانين والتعليمات حسب الترتيب المقر في هذا القانون[3].

- دراسة موضوع صرف الميزانية المرسلة من السلطة التنفيذية على أساس المحاسبات والدراسات، وتنظيم تقرير عن الآراء، وتقديمه إلى مجلس الشورى الإسلامي[4].

واستناداً إلى تعليمات قانون ديوان المحاسبات، فإن الديوان ومن أجل القيام بوظائفه القانونية بإمكانه التحقيق والتفحص في جميع الشؤون المالية في البلاد وأن يخاطب المؤسسات مباشرةً في مراسلاته، وإن جميع المسؤولين في الجمهورية الإسلامية الإيرانية والسلطات الثلاث والدوائر التابعة لها وجميع الأشخاص والمؤسسات التي تموّل بنحو أو بآخر من مصادر الميزانية العامة ملزمة بالردّ على مراسلات الديوان مباشرةً حتى في الحالات التي تستثنى فيه المؤسسات من قانون المحاسبات العامة[5].

فالمؤسسات والأجهزة ملزمة بتسليم حساباتها من الدخل والإنفاق

---

(1) المادة رقم 3 من قانون ديوان المحاسبات.

(2) المادة رقم 4 من قانون ديوان المحاسبات.

(3) المادة رقم 7 من قانون ديوان المحاسبات.

(4) المادة رقم 8 من قانون ديوان المحاسبات.

(5) المادة رقم 42 من قانون ديوان المحاسبات.

والفواتير المالية والوثائق والمستندات التي يحدّدها ديوان المحاسبات إلى الجهة المعنية في الديوان. وإن التدقيق والنظر في الحسابات يتمّ في دوائر الديوان أو المؤسسات المعنية بالتدقيق حسب تشخيص ديوان المحاسبات[1].

وأما الهيئات الاستشارية للديوان، فإنها تتولّى النظر والتدقيق في الملفات الخاصة بالمخالفات المالية[2]. وتقوم هذه الهيئات بإصدار الأحكام في حال كانت نتائج التدقيق تدلّ على إن المخالفات جاءت سهواً وبدون نوايا مبيتة. أما إذا لوحظ وجود نوايا مبيتة تدلّ على وقوع جريمة عامة، فإنها ستتولى النظر في الشأن المالي ومن ثمّ تقوم بإحالة الموضوع إلى المرجعية القضائية عبر نيابة ديوان المحاسبات[3].

ومن وظائف ديوان المحاسبات أيضاً إعداد تقرير عن صرف الميزانية حيث تنصّ المادة رقم 55 من الدستور إن ديوان المحاسبات يتولى إعداد تقرير عن صرف الميزانية. وقد صادق مجلس الشورى الإسلامي على قانون صرف الميزانية (لسنوات ما بعد الثورة) عام 1986 وقد تحدّد بموجب القانون طريقة صرف الميزانية لعام 1982 فصاعداً. ويلزم القانون وزارة الشؤون الاقتصادية والمالية إرسال كشف لحساب العمليات المالية السنوية للميزانية العامة لكل عام إلى ديوان المحاسبات بعد مصادقة مجلس الوزراء عليه لغرض إعداد تقرير عن صرف الميزانية العامة[4] وذلك لغاية نهاية شهر كانون الثاني.

---

(1) المادة رقم 39 من قانون ديوان المحاسبات.
(2) المادة رقم 25 من قانون ديوان المحاسبات.
(3) المادة رقم 24 من قانون ديوان المحاسبات.
(4) المادة رقم 1 من قانون تفريغ الميزانية المصادق عليه في 13/ 7/ 1986.

ويُلزم ديوان المحاسبات بموجب المادة رقم 55 من الدستور أيضاً التدقيق والنظر في الحسابات والوثائق والمستندات وتطبيقها مع قائمة كشف الحسابات الخاصة بالعمليات السنوية للميزانية العامة، وإعداد تقرير عن تفريغ الميزانية السنوية وإرسال التقرير كل عام عن العام الذي سبقه إلى مجلس الشورى الإسلامي مرفقاً بوجهات نظر الديوان المالية، والنظر في أية مخالفة لتعليمات القانون وإرجاعها إلى الهيئة الاستشارية[1] .

إن التقرير الخاص بصرف الميزانية العامة لعام 1990 يعتبر أحد أهمّ الوثائق المالية في البلاد حيث يختلف عن تقارير صرف الميزانية لسنوات ما قبل الثورة اختلافاً أساسياً، فالتقارير السابقة كانت تقتصر على مقارنة مبالغ الميزانية بالعمليات المالية للأجهزة والمؤسسات الحكومية. فيما يحتوي تقرير صرف الميزانية لعام 1990 على معلومات مالية واسعة للبلاد وتفصيلات عن مبالغ الميزانية كلاً على حدّة والعمليات المالية الحكومية في غاية من الدقة والإمعان وقد شارك في إعداده عشرات الخبراء في الشؤون المالية[2].

---

(1) المادة رقم 6 من قانون تفريغ الميزانية المصادق عليه في 13/ 7/ 1986.

(2) إسلامي بيدگلي، غلام رضا: مقدمة لتقرير تفريغ الميزانية العامة لعام1990، مجلة التحقيقات المالية، العدد الأول، شتاء عام 1993، ص 100.

الفصل الثالث

دور مجلس صيانة الدستور فيما يتعلق بمجلس الشورى


مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی

القسم الأول
الإطار العام لمجلس الصيانة

الفقرة الأولى: السوابق التاريخية

إن إيجاد مرجعية لتطبيق القوانين والتعليمات المصادق عليها من قبل هيئة التشريع مع الشريعة الإسلامية له سوابق تاريخية طويلة في إيران. فالمرجعية الدينية الشيعية وعلماء الدين وما يعرف بالروحانيين وعلى عهد الإمبراطورية الصفوية كان لهم دور فاعل في تعديل الأحكام الحكومية حيث إن الملوك المستبدين لم يكن بإمكانهم تمرير أعمال معادية للإسلام أو الترويج لما يتناقض مع الأحكام الإسلامية خاصة عندما يقف أمامهم أحد مراجع الدين من الروحانيين ذوي النفوذ والإرادة. وعند إلقاء نظرة على التاريخ السياسي للبلاد نجد أن العديد من القرارات التي اتخذها حكام مستبدون قد ألغيت بسبب معارضة مرجع الدين الروحاني لها كما نلاحظ أن الحاكم كان مضطراً للحصول على تأييد من رجال الدين الروحانيين للأخذ بقانون جديد أو تمرير تعليمات جديدة. وإن الفتوى الشهيرة لآية الله الشيرازي التي أدت إلى إلغاء عقد التبغ والمعروف بعقد رجي[1] يعد من أبرز النماذج التي تؤيد صحة الموضوع.

---

(1) كانت واقعة «رجي» هي عبارة عن منح إجازة حصرية لاستيراد التبغ والدخان إلى=

وبعد انتصار الحركة والثورة الدستورية والتي تعرف بـ(المشروطة) في إيران والتي أدت إلى تأسيس مجلس الشورى الوطني، ونظراً إلى أن ثورة المشروطة انطلقت في جو إسلامي وبقيادة ومشاركة نشطة من قبل علماء الدين، كان لهؤلاء القادة دور مهم في التأكيد على ضرورة أن تكون البلاد إسلامية وأن تبقى إسلامية في التشريع، ومن جهة أخرى، فإن الثورة التي أرست قواعد الدستور كانت قد اقتبست قسماً كبيراً من مواد الدستور من القوانين الأوروبية، خاصة عند صياغة المتمم للدستور حيث تضمنت المادة الثانية من الدستور الجديد وبإلحاح من الشيخ فضل الله النوري إرساء إشراف دائم لما لا يقل عن خمسة فقهاء على القوانين التي يصادق عليها مجلس الشورى الوطني (المجلس النيابي التشريعي) لغرض تطبيق اللوائح مع أحكام الشريعة باستمرار[1].

وكانت هذه المادة قد شكلت القاعدة التي ارتكزت عليها الأسس التاريخية لتأسيس مجلس الصيانة، رغم أن الدستور المنبثق عن ثورة المشروطة يؤكد أن إسلامية الحكومة وشيعيتها وكذلك القوانين والنواب

= شركة بريطانيا في عام 1309 الهجري القمري (1982 ميلادية) حيث عارض الشعب الإيراني ذلك بشدة وفيما بعد صدرت الفتوى بتحريمها من قبل آية الله العظمى الحاج ميرزا حسين الشيرازي وأصبحت هذه بادرة للتحولات السياسية والاجتماعية في البلاد. لقد انتشرت هذه الفتوى في كل أنحاء إيران، واستجابت لها جميع طبقات الشعب وقاموا بالامتناع عن التدخين، مما سبب صدور أمر بإلغاء الإجازة ودفع الغرامة للشركة المجازة من موارد البلاد الأخرى (نقلاً عن كتاب تاريخ الصحوة للإيرانيين،لمؤلفه ناظم الإسلام الكرماني، بإشراف علي أكبر سعيدي سيرجاني، الجزء الأول، طهران، دار نشر آگاه الطبعة الثالثة 1982 في بيان أحداث واقعة رجبي 19 ـ 20.

(1) هاشمي، محمد، القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية ـ الطبعة الأولى، طهران جامعة الشهيد بهشتي بالتعاون مع مؤسسة نشر يلدا - خريف عام 1995.

(باستثناء ممثلي الأقليات الدينية) والإشراف الدائم للفقهاء على ما يصادق عليه المجلس من قوانين تشكل المادة الدستورية الوحيدة التي تعتبر غير قابلة للتغيير حتى ظهور الإمام المهدي (عج) إلا أنه وبسبب نسيج المجلس الذي يتألف من تيارين من الأعضاء وظهور التيارات الموالية للغرب وتزايد سطوة الاستعمار ونفوذه في بلدان العالم ووجود الاستبداد في السلطة والضعف الذي أصاب ركائز التشريع والشرعية فإن هذه المادة أهملت تدريجياً ولم يؤخذ بالمادة رقم 2 سوى في الدورة الأولى وإن إشراف الفقهاء على القوانين التي يصادق عليها المجلس أصبح أمرا منسوخاً ضمنياً بمرور الزمن[1].

واليكم نص المادة: (إن مجلس الشورى الوطني الذي تأسس باسم إمام العصر (عجل الله فرجه) وبمرحمة من سمو ملك الإسلام خلد الله سلطانه، وبمراقبة من حجج الإسلام كثر الله أمثالهم وعموم الشعب الإيراني يجب ألا يكون له بأي عصر من العصور مواد قانونية تناقض القواعد الإسلامية المقدسة والقوانين التي وضعها الرسول خير الأنام ﷺ ويتعين على العلماء الأعلام أدام الله بركات وجودهم تشخيص ما إذا كانت القوانين الموضوعة تتناقض والقواعد الإسلامية، لذلك فقد تقرر رسمياً تعيين مالا يقل عن خمسة من المجتهدين الفقهاء المتدينين العارفين بمقتضيات العصر أعضاء في المجلس لكل عصر من الأعصار على النحو الآتي بحيث يقوم العلماء الأعلام وحجج الإسلام ومراجع التقليد الشيعة بعرض أسماء 20 من العلماء المجتهدين، الذين يتمتعون بالصفات المذكورة أعلاه على مجلس الشورى الوطني اختيار خمسة

(1) د. جعفر بوشهري ـ جعفر، القانون الدستوري الطبعة الثامنة، طهران جامعة طهران 1975 مجلد رقم1 ص138 ـ 139.

أشخاص أو أكثر من بينهم، بمقتضى العصر باتفاق الآراء أو بالاقتراع ليكونوا أعضاء في المجلس ويتعين عليهم التدقيق في البحث والنقاش حول القضايا التي تطرح في المجلسين لفرز ما يتناقض منها والقواعد الإسلامية ورفضه وقطع الطريق عليه كي لا يصبح جزءاً من القوانين، وان رأي هذه الهيئة من العلماء سيكون مطاعاً في هذا المجال وأن هذه المادة غير قابلة للتغيير حتى ظهور حجة العصر (عج).

بعد انتصار الثورة الإسلامية واعتماد نظام الجمهورية الإسلامية كإطار لنوع الحكومة والسلطة في إيران عبر استفتاء 1 مارس 1979 كان مبدأ الحفاظ على إسلامية النظام يشكل أهم المطالب التي نادي بها الشعب المسلم الثائر في إيران والموضوع الآخر كان التأكيد المستمر للإمام الخميني على مبدأ ولاية الفقيه الذي أصبح في مقدمة المطالب حيث تناوله بالشرح مجلس الدراسة النهائية للدستور إلى جانب المواد التي تناولت أسس إرساء مجلس الصيانة. ويشير محضر المناقشات إلى أن موضوع مجلس صيانة الدستور يأتي في المرتبة الثانية من حيث الأهمية بعد موضوع القيادة والقائد[1].

ففي الجلستين المرقمتين 36 و37 المخصصتين لدراسة المواد التي تتعلق بمجلس الصيانة كان الاتجاه العام في مجلس الدراسة النهائية للدستور يرمي إلى منع حصول أي انحراف في مجلس الشورى الإسلامي عن المبادئ الإسلامية ونظراً لوجود الغالبية من الأعضاء في مجلس الدراسة النهائية للدستور من الفقهاء فقد تم تدوين المواد التي تتعلق

(1) محضر مناقشات مجلس الدراسة النهائية للدستور، الطبعة الأولى، طهران الإدارة العامة للثقافة والعلاقات العامة لمجلس الشورى الإسلامي، 1983 الجلسة الثالثة، المجلد الأول ص26.

بمجلس الصيانة في الدستور بحيث يضمن إشراف دستوري كامل لهذا الأخير على سير العملية التشريعية، بما يزيل القلق الذي كان يساور الأعضاء أثناء إلقاء كلماتهم في مجلس الدراسة النهائية للدستور. ويمكن القول إن الدستور الإيراني قد فوض مجلس الصيانة من الصلاحيات والاقتدار بحيث قلما نجد نظير لها في تاريخ القانون الدستوري للبلدان.

وفي مجموع ما تم المصادقة عليه في الدستور حول مجلس صيانة الدستور كانت له دوافع محددة كما يلي:

أولاً: حق علماء الدين والمرجعية الشيعية في تشخيص مطابقة القوانين والحكومة مع الكتاب والسنة استناداً إلى قاعدة الفتوى التي أحرزت تاريخياً، وتكرست خلال انتصار الثورة الإسلامية في إيران.

ثانياً: المادة الثانية من تعديل دستور فإن المشروعية الدستورية فيما يتعلق بإشراف الفقهاء الخمسة وحضورهم في مجلس الشورى الوطني نيابة عن مراجع التقليد.

ثالثاً: آلية مجلس الدستور الفرنسي التي تأثر بها القائمين على تدوين مسودة الدستور الإيراني حيث كان معظمهم من الدارسين للقانون والحقوق الفرنسية المتأثرين بها، وقد تناولها أعضاء مجلس خبراء الدستور بالبحث والنقد وقد أعيد النظر في العديد من مواد مسودة الدستور.

رابعاً: الغالبية العظمى من أعضاء مجلس الدراسة النهائية للدستور كانوا من الفقهاء الأمر الذي يفسر قلقهم تجاه ابتعاد أعضاء الحكومة عن الأحكام الإسلامية في المستقبل تدريجياً وبمرور الزمن وقد بذلوا ما في وسعهم من أجل التوصل إلى آلية تضمن الإشراف

المستمر للفقهاء على العملية التشريعية والذين يعملون كسواعد تنفيذية وقانونية للقائد.

خامساً: الإحساس بخطر تسلط إحدى السلطات الثلاثة على سلطة أخرى، وبالتالي إيجاد مرجعية خارج إطار السلطات الثلاثة، تتولى الإشراف على الانتخابات وتعيين صلاحية المرشحين لرئاسة الجمهورية ولعضوية المجلس النيابي وتفسير مواد الدستور حيث تعتبر من وظائف مجلس الصيانة.

يتناول دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية موضوع مجلس الصيانة في تسعة مواد (91 حتى 99) دون أن يفرز فصل خاص له وهناك 11 مادة أخرى ورد فيها مجلس الصيانة بالاسم وهي المواد رقم 4و68و69و72و108و110و111و112و118و121و177كما أن المواد رقم 6و12و59و73و 77و 78و 82و 83و 85و 105و 115و 116و 119و 123و 126و 138و139و170ذات صلة بمجلس صيانة الدستور من حيث المحتوي رغم أنه لم يرد فيها اسم لمجلس الصيانة. إن من أهم واجبات مجلس صيانة الدستور تطبيق اللوائح التي يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي مع الدستور وأحكام الشريعة.

على أي حال فإن مجلس الصيانة يعتبر كظاهرة جديدة في الدستور الإيران وهو فريد من نوعه في بعض حالاته وقد انبثق عن ظروف خاصة بالثورة الإسلامية وماهيتها. وإن طرحه في الوثيقة الدستورية وفي فصل السلطة التشريعية يجب ألا يكون مصدراً لصدور أحكام غير واقعية بحقه نظراً لماهيته المتعددة الجوانب.

الفقرة الثانية: مكانة مجلس الصيانة

مجلس الصيانة رغم أنه جاء تحت عنوان السلطة التشريعية إلا أن الدستور والقوانين العادية قد خولته وظائف وصلاحيات تفوق إطار صلاحيات السلطة التشريعية.

إن مجلس صيانة الدستور يعتبر مؤسسة جديدة في الدستور الإيراني ضمن إطار النظام الإداري للجمهورية الإسلامية الإيرانية رغم وجود سوابق للمؤسسة الجديدة سواء في إيران أم في غيرها من الدول[1].

---

(1) لم يستبعد مفكرو القانون الدستوري القدامى ضرورة إيجاد سلطة مؤسسة pouvoirs constituants حيث تنسب فكرة إيجاد (سلطة مؤسسة للإشراف) أو (سلطة مؤسسة للتشريع) إلى السياسي الفرنسي سيس اقترح إيجاد هيئة دستورية للإشراف على تطبيق القوانين العادية وبالرغم من ما واجهته الفكرة من معارضة للوهلة الأولى فقد تمت المصادقة على إيجاد المجلس الشيوخ المحافظ (senate conservator) في الدستور الفرنسي عام 1799 (عام الثمانية). وقد طرح الموضوع على ـ ـ شكل (اللجنة الدستورية) (comite constitutionnel) في دستور عام 1946 كما تضمن دستور عام 1958 في المواد رقم 56 إلى 63 إيجاد ((المجلس الدستوري)) (conseil constitutionnel) يتمتع بصلاحيات إشرافية متنوعة.

إن دستور المشروطية الإيرانية لعام 1905(1285) يكفل لعلماء الدين من الطراز الأول حق الإشراف الشرعي على القوانين التي يصادق عليها المجلس حيث ينص جزء من المادة رقم2 على ما يلي: ((...... يتعين على مجلس الشورى الوطني ألا يتناقض ما يصادق عليه من قوانين في أي عصر من الأعصار مع القواعد الإسلامية المقدسة والقوانين التي وضعها رسول الله خير الأنام صلى الله عليه وآله وسلم والعلماء الأعلام أدام الله بركات وجودهم هم الذين يتولون تشخيص مناقضة القوانين للقواعد الإسلامية. لذلك يتقرر رسمياً عضوية ما لا يقل عن خمسة مجتهدين من الفقهاء المتدينين المطلعين بمقتضيات العصر في مجلس الشورى الوطني لكل عصر من الأعصار يختارهم المجلس من بين 20 مرشح من قبل علماء الدين ومراجع التقليد الشيعة وذلك بالتوافق أو الاقتراع حسب ما تقتضيه ظروف العصر ليتولون النور في التدقيق والبحث من أجل تشخيص العناصر ـ

فهذه المؤسسة لها مواصفات تمايزها عن الأجهزة أو المؤسسات التي تناظرها في العمل في الدول الأخرى من حيث القوانين والتعليمات التي يتم وضعها، فهذه المؤسسة تقوم بتطبيق ما يتم وضعه من القوانين مع مواد الدستور وتتولى التشخيص في هذا المجال. وتتألف المؤسسة من كلمتين (مجلس الصيانة) وكلمة (المجلس تعني الشورى) التي تمتد جذورها إلى الآية القرآنية التي تقول ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾ فالمجالس هي من الأركان الراسخة في صنع القرار وإدارة شؤون البلاد ومنها مجلس الصيانة الذي يشكل أحد أهم هذه المجالس ضمن إطار العملية التشاورية وهي مجموعة العمل المتخصصة وصاحبة الرأي والصلاحية وتجتمع هذه الصفات في المؤسسة التي تتولى الصيانة حيال مختلف القوانين بما فيها تلك القوانين التي تمنى إدارة شؤون البلاد. كلمة «نگهبان» (أي حرس) تبين نوعية وأهمية هذا المجلس وهو ما يوضح لنا أهمية المؤسسة وما تقوم به من دور في مجال المراقبة والحراسة الدائمة.

ولمجلس الصيانة وظائف أخرى كالإشراف على الانتخابات وتفسير مواد الدستور وتطبيق القوانين مع ما جاء به الدستور لذلك فليس هناك مبالغة في القول إلى أن مجلس الصيانة يحتل المرتبة الثانية بعد القائد من حيث الدور الذي يقوم به وفقاً لنصوص.

وقد وضع مجلس الصيانة سنناً تضاهي في قيمتها الوثيقة الدستورية وستظل تلقي بظلالها على مصير البلاد لأعوام طويلة، وذلك باعتبار

= التي تتناقض وقواعد الشريعة الإسلامية في اللوائح التي تعرض على المجلسين والمبادرة إلى رفضها كي لا تكتسب شرعية القانون ويجب أن يكون رأي هذه الهيئة من العلماء متبع ومطاع في هذا المجال وإن هذه المادة غير قابلة للتغيير حتى ظهور أمام العصر والزمان (عج).

مجلس الصيانة يعد مرجعاً لتفسير مواد الدستور فيما يتعلق بأسلوب إدارة الدولة وحدود وظائف وصلاحيات الأجهزة والمؤسسات.

في مجلس الدراسة النهائية للدستور كان موضوع مجلس الصيانة يحتل المرتبة الثانية بعد ولاية الفقيه والقائد من حيث أهمية البحث وقد أبدى أعضاء مجلس الدراسة ثقة كبيرة بمجلس الصيانة وأعضائه خاصة الفقهاء منهم وأينما وجدوا أمراً مهماً يرتبط بأعلى مستويات القيادة واتخاذ القرار السياسي والقانوني أحالوه إلى مجلس الصيانة بنحو من الأنحاء لممارسة دوره الحساس والفائق بحيث إن أموراً كتأييد صلاحية المرشحين لرئاسة الجمهورية أو طريقة تشكيل مجلس الخبراء الذي يختار القائد وما شاكل ذلك أحيلت إلى مجلس الصيانة لتكون الكلمة له إضافة إلى واجباته ووظائفه الأصلية في الحفاظ على إسلامية القوانين وأصوليتها.

لم يحظى مجلس الصيانة بعنوان مستقل في أي من فصول الدستور. لكن الفصل السادس الذي حمل عنوان السلطة التشريعية ينص في المبحث الأول على مجلس الشورى الإسلامي، وفي المبحث الثاني على صلاحيات مجلس الشورى الإسلامي من حيث تأليفه ووظائفه، كما يتناول في هذا المبحث الثاني كيفية تشكيل مجلس الصيانة ووظائفه وذلك من المادة 91 الى99 دون أن يفرز له عنوان أو فصل خاص.

وتنص المادة رقم 91 من الدستور: «الحراسة أحكام الإسلام والدستور من حيث التأكد من أن ما يصادق عليه مجلس الشورى الإسلامي لا يتناقض معها يتم تشكيل مجلس صيانة يتألف من العناصر التالية».

حتى لو افترضنا أن الدستور اعتبر مجلس الصيانة أنه يقع في جزء

من السلطة التشريعية لكان ضرورياً أيضاً أن يفرز له مبحثاً خاصاً تحت عنوان مجلس الصيانة ضمن فصل السلطة التشريعية.

ويرى بعض أصحاب الرأي أن تأليف مجلس الصيانة وصلاحياته وواجباته لا يمكن أن توضع ضمن إطار صلاحيات وواجبات مجلس الشورى الإسلامي[1].

يبدو أن قضية ذكر العنوان قد تم تجاهلها في مسودة الدستور الأولى التي دونت أبان الحكومة المؤقتة، ولم تسترعي انتباه القائمين على الإصلاحات النهائية التي حصلت في الجلسات الأخيرة لمجلس دراسة الدستور. ولكن موضوع عدم ذكر عنوان لمجلس الصيانة لا ينتقص شيئاً من دوره الرئيسي وأن المادة رقم 93 تنص على أن مجلس الصيانة لا علاقة له بالسلطة التنفيذية وقد أشير إلى صلاحياته ضمن المواد التي تتعلق بمجلس الشورى الإسلامي، وإن فحوى المواد التي جاءت على

(1) يؤكد د. جلال الدين مدني أن ما يؤخذ على تقسيم الفصول والبحوث في الدستور ناتج عن المصادقة أولاً على المواد الدستورية في مجلس الخبراء ثم العمل على تبويبها ووضعها تحت عناوينها. إن مناقشات الجلسة رقم 36 و 37 لمجلس الخبراء تدل على أن أعضاء مجلس الخبراء قد صادقوا آنذاك على المواد التي تتعلق بمجلس الصيانة من المادة 77 إلى المادة رقم 83 حيث اعتبروا مجلس الصيانة ركناً رئيسياً لا يتجزأ عن مجلس الشورى الإسلامي. وإن المادة رقم 93 تنص على أن مجلس الشورى الإسلامي ليس له قاعدة قانونية بدون وجود مجلس الصيانة، أي أن وجود السلطة التشريعية يصبح شرعياً وقانونياً عند تشكيل مجلس الصيانة.ولهذا السبب ولكي لا يعتبر جهازاً منفكاً عن السلطة التشريعية لم يفرز له عنوان خاص في تبويب الدستور وليس لهذا الأمر تأثير على فحوى وظائفه ومسؤولياته الخطيرة وأن الإشكال وارد في تقسيم الفصول ومرجعية التقسيم والتبويب ولو أن التقسيم جاء على أساس فحوى المواضيع فإن المراجعة والعودة إلى المواد الدستورية ستكون سهلة نوعاً ما (جلال الدين مدني القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ص 214).

ذكر مجلس الصيانة تؤكد في مجموعها على أن مجلس الصيانة يتولى أكثر الوظائف والمسؤوليات دقةً وأهمية تجاه التشكيلة الحكومية.

إن مجلس الصيانة يشبه إلى حدٍّ ما المجلس الدستوري المطبق في فرنسا في عهد الجمهورية الخامسة إلا أنه في الجمهورية الإسلامية الإيرانية يتم إرسال جميع اللوائح التي يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي إلى مجلس الصيانة لغرض مراقبتها دون استثناء ودون أن تكون هناك ضرورة لتقدم طلب من أي من المسؤولين، وإن هذه اللوائح لا تأخذ صفة القانون إلا بعد اعتمادها وتأييدها من قبل مجلس الصيانة. ولكن في فرنسا فإن بعض القوانين وبناءً على طلب من بعض المسؤولين الرسميين يتم إرسالها إلى المجلس الأعلى للدستور.

الفقرة الثالثة: تاليف مجلس الصيانة

المادة 91 للدستور تفرض تركيباً ثنائياً لمجلس صيانة الدستور. يتكون هذا المجلس من 12 عضواً ويتألف من ستة أشخاص من الفقهاء وستة من خبراء القانون، يتم انتخاب أعضاء فقهاء مجلس صيانة الدستور من قبل قائد الثورة الإسلامية والذي يقع على عاتقهم صيانة الأحكام والموازين الشرعية الإسلامية ويكون لهم اختصاص دراسة مدى تطابق القوانين المصدقة من البرلمان مع موازين الشريعة الإسلامية، وإضافة لذلك سيكون من واجبهم تنفيذ الجزء الثاني من واجبات مجلس صيانة الدستور مع الأعضاء القانونيين الآخرين من مجلس صيانة الدستور.

إن مجلس الصيانة ينبثق بصورة غير مباشرة عن إرادة عامة. وتنص المادة رقم 91 من الدستور أن الفقهاء الستة الأعضاء في مجلس الصيانة يعينهم القائد. وبما أن القائد يتم تعيينه من قبل خبراء منتخبون بالاقتراع

الشعبي العام وفقاً للمادة 107 من الدستور، يُستنتج من ذلك أن انتخاب الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة يعد انتخاباً غير مباشراً من قبل الشعب. وبغض النظر عن المآخذ التي تؤخذ على هذا الأسلوب فإن المهم هو أن النظام الحقوقي في إيران يستند في جميع أركانه ومؤسساته بما في ذلك الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة إلى مبدأ وجذور شعبية. أما فيما يتعلق بالحقوقيين الأعضاء في مجلس الصيانة فإن جذور الدور الشعبي تتجلى فيهم من خلال ما ورد في البند الثاني من المادة رقم 91 والتي تنص على أن الأعضاء الستة الحقوقيين يرشحهم رئيس السلطة القضائية ويعرضهم على مجلس الشورى الإسلامي الذي يقوم بدوره في انتخابهم لعضوية مجلس الصيانة.

وكما نعلم فإن القائد الذي يختاره الشعب بصورة غير مباشرة يقوم بتعيين رئيس السلطة القضائية وفقاً للمادة رقم 157 من الدستور وهذا الأخير أي رئيس السلطة القضائية يقوم بدوره بترشيح عدداً من الحقوقيين لعرضهم على مجلس الشورى الإسلامي الذي يختار من بينهم أعضاء حقوقيين الرجال القانون لمجلس الصيانة وهذا ما يوضح المكانة الشعبية في عملية تشكيل أركان مجلس الصيانة.

أولاً: الشروط اللازمة لفقهاء[1] مجلس الصيانة

((تنص المادة 2 من الدستور أن نظام الجمهورية الإسلامية

---

(1) الأشخاص الذين يعينهم القائد كفقهاء ويصدر أحكاماً بعضويتهم لا يمكن رفضهم من قبل المراجع الأخرى لأن حق تشخيص الفقهاء لعضوية مجلس الصيانة هو من اختصاص القائد فقط لذلك ليس لأحد أن يدعي عدم صلاحية الفقهاء الذين يعينهم القائد علمياً أو عدلياً لأن القائد هو الشخص الوحيد الذي يتولى هذه المهمة الدستورية وليس لأي أحد غيره حق التدخل في هذا الشأن.

الإيرانية نظامٌ يستند إلى الإيمان بالوحي الإلهي ودوره الأساسي في تبيان القوانين بما يكفل تأمين القسط والعدل والاستقلال والتضامن الوطني وذلك عن طريق الاجتهاد المستمر للفقهاء جامعي الشروط وعلى أساس الكتاب وسنة المعصومين «سلام الله عليهم»[1] «الإسلام دين إيران الرسمي ومذهبها المذهب الجعفري الاثني عشري»[2].

ونتيجة لهذه المواد ستكون السيادة لممارسة الفقه في جميع الأمور والشؤون والقواعد في المجتمع بما يحقق السلطة والسيادة الإسلامية خاصة وأن: «جميع القوانين والتعليمات يجب أن توضع على أساس الموازين الإسلامية»[3] وفقاً للدستور. إن هذه النصوص الرسمية وسيادة الفقه الشيعي، يتطلب من علماء الدين والفقهاء الشيعة ممارسة الإشراف من أجل تنفيذ الأحكام والعمل بالموازين الإسلامية وتطبيقها بما يليق وشأنها في كامل المجتمع. وبما أن حراسة الأحكام الإسلامية هي الواجب الأهم المحدد لمجلس الصيانة فإن نصف أعضاء المجلس يتألف من الفقهاء الذين تتوفر فيهم شروط العدالة والإلمام بمقتضيات العصر وقضايا الساعة وأن القائد هو الذي يتولى انتخاب وتعيين هؤلاء الفقهاء[4].

1 - الفقه: هو العلم بالأحكام الإسلامية اعتماداً على المصادر

---

(1) المادة رقم 2 من الدستور.

(2) المادة رقم 12 من الدستور.

(3) المادة رقم 4 من الدستور.

(4) للمزيد من الدراسة راجع، د. مهرپور، حسين. محكمة الحفاظ على الدستور - مجلس الصيانة، الجمهورية الإسلامية الإيرانية، فصل نامه حق، مكتب 9 (1983م). ص 122 - 123.

الإسلامية (القرآن والسنة) بصورة تفصيلية والفقيه هو العالم الأستاذ في الفقه والفقه هو العلم الذي تتمحور حوله العلوم الإسلامية. إن علم الفقه يحدد إطار الأعمال المحرمة والممنوعة وأعمال الحلال والمسموح بها. إذن عملياً فإن الفقه هو الذي يحدد وظائف الإنسان وتكاليفه وإن الفقيه من يمتلك الرؤية والإلمام في الموضوعات الفقهية، بحيث يصبح قادراً على استنباط الأحكام والاجتهاد فيها بما يؤهله أن يكون من ذوي الرأي في هذا المجال.

يعدّ الفقه من العلوم الإنسانية والإسلامية حيث يشير السيد جلال الدين مدني في هذا المجال إلى أن العلماء المسلمين يعتبرون التعريف القائل بأن: «الفقه هو العلم بالأحكام الشرعية الفرعية من أدلتها التفصيلية»[1] وهذا التعريف هو من أكثر التعاريف موضوعية ودقةً، لأنه يحدد تكاليف وواجبات الإنسان اعتماداً على الأسس والمبادئ الإسلامية.

إن إرساء الشريعة الإسلامية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية يأتي عن طريق العمل بالقوانين والأحكام الإسلامية فقط. والإسلام الذي يتم إرساؤه على القاعدة الفقهية إنما يوضح هوية الذين تلقوا هذا العلم وبلغوا جميع جوانبه. ونجد الفقه في مجمع التشخيص، لأنه أينما يطرح موضوع الجمهورية الإسلامية يتم التأكيد هناك على الإسلام الذي يعتمد مبدأ الفقه الذي تمتد جذوره إلى الوحي الإلهي حيث أمضى الآلاف من العلماء أعمارهم منذ ما يزيد على 10 قرون لإرساء رسالة الإنسان

---

(1) شيخ حسن بن الشهيد الثاني، معالم الدين في الأصول.

المسلم وتحديد معالمها ضمن إطار الحقوق الإسلامية انطلاقاً من دوافعهم الإلهية.

فالفقه الإسلامي أو الحقوق (القوانين) الإسلامية، بجميع تقسيماته وفروعه وشعبه واختلاف وجهات النظر فيه هو العلم الذي ينظم علاقة الإنسان بأخيه الإنسان وعلاقته بذاته وأن الجزء الأعظم منه يتعلق بنظام المجتمع ومن أجل إعداد المجتمع حيث يحافظ عليه ليكون بيئة صالحة للحياة[1].

الفقيه هو الخبير المتمرس الذي يكشف الأحكام التي تتناسب مع أي موضوع وذلك بالاعتماد على إدراكه الواسع لمفاهيم الأحكام الإسلامية والإمعان في البحث والتحليل للقضايا التي يعيشها المجتمع.

إن فقهاء مجلس الصيانة ومن منطلق منصبهم القانوني وإعلانهم لوجهات نظرهم الرسمية، إنما يترجمون الأحكام الإسلامية من مصادر الشريعة إلى أفعال حيث تكون وجهة نظرهم بمثابة الحكم القاطع حيث يلزم تنفيذه.

إن القائمين على صياغة الدستور قد اخذوا بنظر الاعتبار سلوك القوى السلطوية العظمى وتعاملها الظالم مع الإسلام في الماضي، وانطلاقاً من وعيهم تجاه التحاليل والتآمر الموجّه لمنازلة الثورة الإيرانية، قد صاغوا الدستور واعتمدوا مجلس الصيانة ليقوم الفقهاء من علماء المسلمين باستخراج الأحكام الشرعية من مصادرها ومآخذها الإسلامية وهي القرآن وروايات الأحاديث بالدرجة الأولى وذلك باتباع الاستنتاج القائم على الدليل والبرهان.

(1) مدني، جلال الدين، نفس المصدر ص215.

إن فقهاء مجلس الصيانة يتولّون أيضاً أمر تطبيق اللوائح التي يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي مع الموازين الشرعية، ويقوم برفض ما لا ينطبق منها مع الشريعة. إن الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة يختارهم القائد لمدة ستة أعوام ويقوم بتعيينهم وفقاً لشروط معينة تتوفر فيهم.

2 - العدالة: وهي عبارة عن قوة باطنية تدفع بالشخص للقيام بالواجبات وتجنب المحرمات بصفة عامة. والفقهاء الذين يتم تعيينهم - يجب أن يتوفر فيهم شرط العدالة في تبيان أحكام الدين الحنيف. وفي تفسير الآية رقم 79 من سورة البقرة في توجيه اللوم إلى من يعرض المواضيع من عنده وينسبها إلى الله فقد جاء نقلاً عن الإمام الحسن العسكري ﷺ منسوباً إلى الإمام الصادق ﷺ: «فأما من كان من الفقهاء صائناً لنفسه، حافظاً لدينه مخالفاً لهواه مطيعاً لأمر مولاه فعلى العوام أن يتبعوه»[1].

ونظراً للوظائف الملقاة على عاتق الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة يجب الاهتمام بتوفر شرط العدالة فيهم. وبعبارةٍ أخرى فإن العدالة يقابلها الفسق وإن بين الفسق والعدالة هناك حالة الثقة وهي غير كافية لكي يتأهل الفقيه إلى عضوية المجلس من زاوية نظر القائمين على صياغة الدستور الذين أكدوا ضرورة أن يتوفر فيه شرط العدالة.

ويرى البعض إن العادل من لا يكون مرتكباً للكبائر ولا مصراً على الصغائر والبعض الآخر يذهبون إلى أن العدالة عبارة عن ملكة إتيان الواجبات وترك المحرمات. ونرى إن حديث الإمام الحسن العسكري ما

(1) د. هاشمي، محمد. نفس المصدر ص 270.

يبين هذا الموضوع بطريقة أفضل[1]. ولهذا السبب فإن الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة ونظراً لوظائفهم في الحكمية السياسية يتحكمون في مصير قوانين الانتخابات ولأعمال السياسية وأن وجهات نظرهم التي يلزم اتباعها تلقي بظلالها على الحريات المختلفة للشعب ونسيج التيارات السياسية في البلاد. لذلك فإن عنصر العدالة والتقوى يجب أن تتوفر فيهم إلى أبعد الحدود بما يتناسب ومنصبهم المهم الذي يتحكم في مصير العديد من الشؤون الاجتماعية. وبصفة خاصة ـ يجب أن يكون هؤلاء الفقهاء بعيدون حقاً عن أيٍ من التيارات الفئوية والسياسية، ذلك لكي لا يكون الشعب، ورغم إيمانه بحكومة الحق والعدل، في تردد من صحة عملهم.

3 ـ **العلم مقتضيات العصر**: يجب أن يكون الفقيه المجتهد من أصحاب الرأي وأن يكون عليم بمقتضيات العصر، فالفقهاء لا يدرسون الفقه كي يحبسوه كما كان عليه أو لينقلوه بعينه إلى المستقبل، بل إن الدراسة تأتي من أجل الإحاطة بالأحكام الإسلامية بما يتيح لهم إمكانية إعطاء طاقة متواصلة لاستنباط القضايا والمقدرة على إيجاد الحلول لكافة متطلبات العصر وقضايا الساعة. إن الركن الأساسي للاجتهاد هو مطابقة الأحكام العامة مع القضايا الجديدة ولمواكبة التطورات والتحولات والتغييرات الحاصلة في ظروف الحياة الاجتماعية التي لا تتوقف عن التغيير على مرّ العصور. فالظواهر المختلفة ومستجدات القضايا الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والحقوقية

---

(1) فأما من كان من الفقهاء صائناً لنفسه، حافظاً لدينه، مخالفاً لهواه، مطيعاً لأمر مولاه.

(القانونية) تبرز باستمرار وتطفو على السطح. فيما المصادر الرئيسية من (الكتاب والسنة) داعية وثابتة لا تتغير. أما مستحدثات العصر تختلف في نوعها عن قضايا الزمن الماضي، وامتياز الفقهاء هو باب الاجتهاد المفتوح على مرّ العصور لكي يشخصوا موضوعات ومستحدثات العصر جيداً ويقيموا ترابطاً منطقياً بين الأحكام التي لا تتغير والموضوعات دائمة التغيير ومن هنا نرى إن وجهات نظر فقهاء السلف القيمة والنافذة بمقتضى عصرها قد تصبح في عصرنا غير قابله للاستخدام، لذلك فإن من واجب الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة الوقوف عند مواضع التغيير والعلم بمقتضيات العصر استعداداً لخوض غمار وظائفهم الخطيرة «حراسة أحكام الإسلام على قاعدة الظروف الزمنية الخاصة» في نفس الوقت يجب الإنتباه إلى كيفية التغيير في المواضيع وكيف تلبس القضايا ثوباً جديداً ذلك ليتمكن الفقيه من القيام بعمله في الاستنباط الفقهي بصورة صحيحة. وقد تم التأكيد على تصحيح هذه القضية في الدستور، لأن الوظيفة الأولى لمجلس الصيانة هي مطابقة قضايا الساحة مع الموازين الشرعية وهذا ما يتطلب المزيد من المعرفة والوعي الكافي. إن قضايا العالم المعاصر والصعوبات التي تواجهها الأمة الإسلامية والسياسة السائدة والمتبعة في الدول وكذلك نوعية المنظمات الدولية وأنماط عملها وأساليبها، ضرورة التعريف على الفئات والجمعيات والأحزاب ومسالكها الفكرية تتطلب أن لا تبقى في الفقه الإسلامي أية نقطة غامضة وأن تعلن وجهة النظر الإسلامية بصورة قاطعة وصريحة. وفي حال حصول خطأ في تشخيص مواصفات الفقهاء الأعضاء في مجلس

الصيانة، فإن القائد وحده له حق التدخل في الأمر[1]. إن توفر شروط العضوية في مجلس الصيانة والحصول على أحكام التعيين ليس من شأنه أن يقلدهم أي نوع من الصيانة أو أن يمنحهم أي امتياز معين وأن الفقهاء كالقائد شأنهم شأن أي فرد من أفراد الأمة الإسلامية سواسية أمام القانون والمحاكم.

ثانياً: الشروط اللازمة لرجال القانون الأعضاء في مجلس الصيانة:

إن الدستور هو القاعدة التي يستند إليها الحكام خاصة في مجال التشريع وسن القوانين، وأن المجتمع يعقد الأمل على حسن تنفيذ هذه القوانين. إن مواد الدستور تحتوي على قواعد حقوقية (قانونية) متعددة تضم في جنبيها تطلعات ومعتقدات الشعب وحقوقه وحرياته وقضاياه. حيث يتضمن الدستور سلسلة أوامر شكلية لا يمكن نقضها أو الحياد عنها وأن تنفيذها بصورة صحيحة يمكن أن يضمن للشعب حقوقه ومصالحه وحرياته، لذلك فإن الإشراف الحقوقي (القانوني) يصبح كضرورة ملحة من أجل الحفاظ على المنجزات الدستورية التي ينادي بها الشعب.

وبما أن إحدى وظائف مجلس الصيانة هي الحفاظ على الدستور وحراسته فإن النصف الآخر لأعضاء مجلس الصيانة يتألف من ستة أشخاص من الحقوقيين المسلمين (رجال القانون) المتخصصين في فروع متعددة من القانون والحقوق حيث يقوم رئيس السلطة القضائية بتسميتهم

---

(1) للمزيد من الدراسة راجع الأستاذ عميد زنجاني، عباس علي. نفس المصدر ص 396 - 399.

لعرضهم على مجلس الشورى الإسلامي الذي يختار أعضاء منهم بالاقتراع لعضوية مجلس الصيانة[1].

1 ـ الدستور يؤكد ضرورة أن يكون رجل القانون مسلماً ليكون عضواً في مجلس الصيانة والسبب يعود إلى مبدأ سيادة الإسلام في عملية السلطة لأن أعمال مجلس الصيانة تدخل ضمن عملية ممارسة الحكم والسلطة. من جهة أخرى فإن مجلس الصيانة يتولى عملية الإشراف فهو مضطر لممارسة عملية التفسير والإفادة من وجهات النظر العلمية في مجال الحقوق والقوانين وخلال عملية التفسير قد يعرض رجل القانون غير المسلم تفسيراً غير منسقاً مع الموازين الإسلامية، لذلك فإن الدستور يشترط أن يكون رجل القانون الذي يرشح لعضوية مجلس الصيانة مسلماً[2].

2 ـ إن رجال القانون الذين يتم اختيارهم لعضوية مجلس الصيانة يجب أن يكونوا خبراء في شتى فروع القانون. إن بلوغ مراتب علميه رفيعة وخوض تجارب علمية مفيدة يعد من الشروط اللازمة للاختصاص في أي من فروع القانون المختلفة بما يمكنهم استخدام آلية التغيير وعرض وجهات نظر مقبولة تستند إلى قاعدة علمية، وفي مثل هذه الحالة تتوفر شروط التنسيق اللازم بين رجال القانون الأخصائيين والفقهاء العالمين بمقتضيات العصر في

---

(1) المادة رقم 91 من الدستور لا تحدد عدد الحقوقيين الذين يقترحهم رئيس السلطة القضائية فبإمكانه ترشيح 7 أشخاص على الأقل أو عدة أضعاف للعدد اللازم ترشيحهم وعرضهم على مجلس الشورى الإسلامي ولا يحق لهذا الأخير اختيار حقوقيين آخرين من غير هؤلاء الذين اقترحهم رئيس السلطة القضائية.

(2) للمزيد من الدراسة راجع محضر مناقشات مجلس الدراسة النهائية للدستور، نفس المصدر، المجلد الثاني ص 948 - 949.

مجلس الصيانة بما يتيح لهم الاستنباط وإبداء وجهات النظر الصائبة.

3 ـ إن اختيار رجال القانون في مجلس الشورى الإسلامي يجب أن يتم عبر الاقتراع السري وباستخدام بطاقة الاقتراع[1] وبإمكان النواب أن يصوتوا للأصلح حسب معلوماتهم ومعرفتهم بالمرشحين المقترحة أسماؤهم من قبل رئيس السلطة القضائية. ليس هناك في الدستور ما يشير إلى شروط تتوفر في رجال القانون من حيث العلم بمقتضيات العصر وشؤون وقضايا الساعة والحال أنه قد حدد ذلك كشرط لعضوية الفقهاء في مجلس الصيانة وهذا لا يعني أن علم رجال القانون والحقوق بهذه القضايا ليس أمراً مهماً بل المفترض هو أن يكون رجال القانون على معرفة تامة بقضايا الساعة ومقتضيات العصر لأن ذلك يشكل جزءاً من طبيعة عملهم. وكما الحال عندما لا يشترط الدستور أن يكون الفقيه مسلماً لأن الفقيه لا يمكن أن يتجزأ عن الإسلام فهو جزء من هويته ولو أن شخصاً غير مسلماً قد واصل الدراسة في الفقه الإسلامي إلى حد مستويات الفقهاء فإنه لا يمكن أن يصبح فقيهاً ولا مجتهداً في الفقه. لذلك فإن رجل القانون الذي يعرضه رئيس السلطة القضائية على مجلس الشورى الإسلامي سيكون عادة من بين الحقوقيين العارفين بأوضاع المجتمع وظروف العصر والأوضاع السائدة والتطورات السياسة الجارية.

---

(1) المادة رقم 125 من النظام (القانون) الداخلي للمجلس.

ثالثاً: القضايا المشتركة لأعضاء مجلس الصيانة (الفقهاء والحقوقيين)

أ: الفترة الدستورية لعضوية المجلس: تنص المادة رقم 91 من الدستور على أن «أعضاء مجلس الصيانة ينتخبون لمدة ستة أعوام»[1]. إلّا أن الفترة الدستورية الأولى مستثناة حيث إنه بعد مضي ثلاثة عوام يتم تغيير نصف أعضاء كل من الفريقين (الفقهاء والحقوقيون) بالقرعة ليحل محلهم أعضاء جدد[2]. إن مجلس الصيانة لا يقيد بدورة معينة وبمحض تشكيله فإنه يباشر عمله دون انقطاع وأن عضو مجلس الصيانة يمكن أن يتعيّن في منصبه لمرتين أو ثلاث مرات أو أكثر لكن الدستور قد حدد فترة 6 سنوات لكل من الأعضاء الفقهاء الحقوقيين في كل مرة يتم تعيينهم فيها. إن عضو مجلس الصيانة تتجاوز عضويته فترة 6 سنوات عن طريق تجديد تعيينه وقد تقل عن السنوات الست المذكورة، ويبدو أن تعيين فترة الست سنوات جاءت لغرض المصلحة ولإمكانية رفد مجلس الصيانة بأعضاء جدد يحملون فكراً جديداً ناتجاً عن تطورات العصر والمستحدثات الجديدة. وفيما عدا ذلك لا توجد أية موانع أمام تجديد عضوية الأعضاء السابقين، وبالطبع فإن هناك إجراءات قانونية إلزامية كالتي جاءت عند تعيينهم في أول مرة لابد أن تمر عند انتهاء الفترة المحدودة والتجديد لأي عضو من الأعضاء لفترة ثانية.

---

(1) إن تحديد فترة 6 سنوات جاء من أجل ديمومة عمل مجلس الصيانة بحيث لا تتزامن بداية العضوية أو انتهائها مع أي من أركان السيادة في البلاد مثلاً أن الولاية الرئاسية أو الدورة التشريعية للمجلس محدودة بأربعة أعوام وأن انتهاء الولاية لا يصادف نهاية عمل أعضاء مجلس الصيانة لذلك فإن بإمكانهم مواصلة عملهم ومباشرة الإشراف على الانتخابات دونما حدوث ثغرة في طبيعة العمل.

(2) المادة رقم 92 من الدستور.

والموضوع الآخر هو أن الدستور قد ابتكر مبادرةً لكي لا تنتهي فترة جميع الأعضاء في وقت واحد وذلك عندما حدد للدورة الأولى تغيير نصف أعضاء كلا الفريقين عن طريق القرعة بعد مضي ثلاث سنوات وفسح المجال أمام الأعضاء الجدد للجلوس على المقاعد الشاغرة.

وبهذه الطريقة يأتي الأعضاء الجدد بأفكارهم وآرائهم لتتعامل مع آراء الأعضاء القدامى وهكذا تنتقل الأفكار والآراء إلى الأعضاء الجدد أيضاً بما يكفل الوجود المستمر لذوي الخبرة والتجربة في مجلس الصيانة.

وينص النظام الداخلي لمجلس الصيانة المصادق عليه بتاريخ 8/ 8/ 1983م ومن أجل تنظيم فترة العضوية وفي المادة الرابعة تحديداً على ما يلي: «يتعين على أمين مجلس الصيانة توجيه كتاب إلى القائد حول عضوية الفقهاء وآخر إلى رئيس السلطة القضائية حول عضوية الحقوقيين (الرجال القانون) قبل انتهاء فترة عضويتهم بأربعين يوماً لإبلاغهم بالأمر وذلك للحيلولة دون حصول فترة فراغ في عمل مجلس الصيانة».

فيما يتعلق بانتهاء عضويه أعضاء مجلس الصيانة قبل الموعد فإن الدستور لا يصرح بشيء في هذا المجال إلّا أن النظام الداخلي لمجلس الصيانة ينص على أنه: «في حال وفاة عضو من الأعضاء أو استقالته أو إقالته ستكون عضوية الشخص الذي يحل بمحله نافذة لغاية الفترة المتبقية كما ورد في المادة رقم 3 من النظام الداخلي» والملاحظ هو أن بداية الفترة الدستورية المحددة للأعضاء ونهايتها ستبقى حسب المواعيد محفوظة دائماً.

فيما تنص المادة رقم 6 من النظام الداخلي على أنه:

«في حال أراد أحد الأعضاء الاستقالة من منصبه عليه تقديم طلب مكتوب بالاستقالة إلى أمين مجلس الصيانة الذي سيتلو الطلب في أول جلسة يعقدها المجلس بعد تقديم الطلب، وفي حال عدم استرداد الطلب من قبل العضو المستقيل خلال أسبوع اعتباراً من تاريخ تلاوته سيتم تسليم الطلب إلى القائد في حال كان العضو المستقيل من الفقهاء وإلى رئيس السلطة القضائية إذا كان العضو المستقل من الرجال القانون[1].

ب: **إدارة مجلس الصيانة:** لمجلس الصيانة تشكيلة إدارية خاصة تتناسب ووظائفه الدستورية ويتناول النظام الداخلي للمجلس جانباً منها.

وللمجلس نوعان من الجلسات، جلسات عادية وأخرى استثنائية تنعقد حسب الضرورة وبتشخيص أمين المجلس وبقرار منه أو بطلب من ثلاثة من أعضائه أو في حال طرح لوائح مشاريع قانونية فورية من قبل مجلس الشورى الإسلامي.

وهذه الجلسات ستكون رسمية بحضور ثلاثة أرباع الأعضاء وإن التصويت سيكون ممكناً وصحيحاً باكتمال نفس هذا النصاب من الأعضاء.

ومن أجل إدارة الجلسات فإن لمجلس الصيانة أمين وقائم مقام الأمين ومتحدث يتم انتخابهم من بين الأعضاء لمدة سنة واحدة، حيث يتولى أمين المجلس إعلان الجلسات واختتامها والحفاظ على النظام خلال المناقشات والأخذ بالنظام الداخلي ويتولى قائم مقام الأمين هذه الأمور في حال غيابه[2].

(1) هاشمي، محمد. نفس المصدر ص285.
(2) المادة رقم 23 من النظام الداخلي لمجلس الصيانة.

القسم الثاني
وظائف وصلاحيات مجلس الصيانة

كما أسلفنا فإن مجلس الصيانة يعد من المؤسسات المهمة في نظام الجمهورية الإسلامية وإن اللوائح التي يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي ليس لها قيمة دستورية إلا بعد موافقة مجلس الصيانة عليها.

ونستعرض باختصار وظائف مجلس الصيانة لنعود إلى شرحها بالتفصيل كما يلي:

إن لمجلس الصيانة الوظائف والواجبات التالية:

أولاً: حراسة الأحكام الإسلامية وتطبيقها على اللوائح التي يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي (كما ورد في المادة رقم 4 و72 و91).

ثانياً: تشخيص اللوائح القانونية التي يوجد فيها ما يتناقض مع الموازين الإسلامية عند تقديم طلب من قبل ديوان العدالة الإدارية (كما ورد في المادة رقم 4 و170 من الدستور والمادة رقم 25 من قانون ديوان العدالة الإدارية).

ثالثاً: إعداد لائحة قانونية تتعلق بعدد أعضاء مجلس الخبراء (خبراء القيادة) والشروط التي يجب أن تتوفر فيهم وطريقة انتخابهم

وإعداد النظام الداخلي لجلساتهم والمصادقة على اللائحة ورفعها إلى القائد لغرض المصادقة النهائية عليها (وفق المادة رقم 108)

رابعاً: حراسة مواد وقواعد الدستور من ناحية عدم تباين اللوائح التي يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي مع مواد الدستور (كما ورد في المادة رقم 91 و94 و96).

خامساً: تأييد صلاحية المرشحين لرئاسة الجمهورية من حيث توفر الشروط القانونية فيهم (البند رقم 9 من المادة رقم 110 و115).

سادساً: تفسير الدستور (المادة رقم 98).

سابعاً: الإشراف على الانتخابات الرئاسية (المادة رقم 118 والنظام الخاص بالإشراف على الانتخابات).

ثامناً: الإشراف على إجراء الاستفتاء (المادة رقم 95 و99).

تاسعاً: حضور أعضاء مجلس الصيانة في مجلس الشورى الإسلامي عند جلسات مناقشته للوائح القانونية الفورية وعند اتخاذه القرار فيها (المادة رقم 97).

عاشراً: الإشراف على انتخابات مجلس الشورى الإسلامي (المادة رقم 99 والقانون الخاص بالإشراف).

أحد عشر: حضور أعضاء مجلس الصيانة في الجلسات غير العلنية لمجلس الشورى الإسلامي لاعتماد ما يصادق عليه المجلس بصورة سرية احتمالاً (المادة رقم 69).

اثني عشر: حضور أعضاء مجلس الصيانة عند أداء رئيس الجمهورية اليمين الدستوري (المادة 121).

ثلاثة عشر: الإفصاح عن وجهة النظر حيال ما تصادق عليه لجان مجلس الشورى بصورة مؤقتة وتجريبية (المادة رقم 72 و85 و98).

أربعة عشر: ضرورة حصول تأييد من قبل مجلس الصيانة على وقف الانتخابات في حالة الحرب والاحتلال العسكري في جميع أنحاء البلاد أو في المناطق المحتلة ولمدة معينة ونتيجة لذلك إعلان رأيه في استمرار عمل مجلس الشورى الإسلامي بعد انقضاء الفترة (المادة رقم 68).

خمسة عشر: المشاركة في مجلس قيادة مؤقت (المادة رقم 111).

ستة عشر: الإشراف على انتخابات مجلس خبراء القيادة وإحراز صلاحية المرشحين من حيث توفر الشروط.

سبعة عشر: تشخيص عدم اختلاف القرارات الدائمة للجان الداخلية للمجلس مع الأنظمة التأسيسية للمؤسسات والشركات الحكومية أو التابعة للحكومة (المادة رقم 85).

ثمانية عشر: تشخيص عدم اختلاف القرارات الحكومية مع الأنظمة التأسيسية التي يتم تأسيسها بموجب مصادقة حكومية (المادة رقم 85).

تسعة عشر: عضوية مجلس تعديل الدستور في حال تشكيل المجلس (المادة رقم 177).

عشرون: المشاركة في مجمع تشخيص مصلحة النظام (المادة رقم 112 وقرار القائد)[1].

---

(1) جلال الدين، مدني. نفس المصدر ص 221 وكذلك من أجل المزيد من الاطلاع راجع حسين مهرپور، نفس المصدر ص123 ـ 26.

ويمكن الإشارة إلى حالات جديدة يمارسها مجلس الصيانة، كتطبيق ما يصادق عليه المجلس مع القوانين أو القرارات الصادرة عن القائد فيما يتعلق بالمؤسسات التي تنضوي تحت إشراف القائد بما فيها تلك المؤسسات أتي على ذكرها الدستور أم لم يأت، ولو استمر الوضع على هذه الحال يمكن أن يتخذ أسلوب معين ينضوي تحت وظائف وصلاحيات مجلس الصيانة.

المبحث الأول
الإشراف على القوانين والقرارات

الفقرة الأولى: دور مجلس الصيانة حول حراسة الدستور

إن تسلسل وتدرج القوانين له أهمية كبيرة وقلما نجد في عالمنا اليوم دولاً لا تنقسم القوانين في نظامها الحقوقي والقانوني إلى درجات من حيث الأهمية. ولا بدّ لنا القبول بالواقع من أن القوانين اللازمة التنفيذ في البلاد ليست متساوية من حيث القيمة والأهمية. فهناك قوانين وقرارات وأنظمة تفوق قوانين وقرارات وأنظمة أخرى في الأهمية ومن هنا يجب القول بأن القوانين الأقل أهمية يجب ألّا تتناقض مع القوانين المتفوقة. إن دستور الجمهورية الإسلامية هو الإنجاز الكبير للثورة الإسلامية وهو الذي ينظم أركان السلطة والسيادة ويحافظ على حقوق الأمة الإسلامية وحرياتها. إن المادة رقم 4 هي في ذروة مواد الدستور التي على علاقة مباشرة بالإسلام وذلك في فصل الأطر الدستورية العامة حيث تضع صفة خاصة للسيادة تمتاز بها على سائر المواد وتنص المادة

رقم 4 على أن «جميع القوانين والقرارات» يجب أن تستند إلى قاعدة الموازين الإسلامية، إن هذه المادة تتفوق على جميع المواد الدستورية والقوانين والقرارات الأخرى وأن تشخيص هذا الأمر يقع على عاتق مجلس الصيانة[1].

ولهذه المادة وظيفة كبيرة ومسؤولية في منتهى الخطورة للفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة وقد صرح الدستور بالتأكيد على هذه الوظيفة والمسؤولية الكبرى.

وبناءً على المادة رقم 91 من الدستور، فإن مجلس الصيانة يتولى حراسة الدستور والمحافظة عليه، وبموجب هذه المادة تقع مسؤولية خطيرة على عاتق مجلس الصيانة، حيث، يتعين عليه القيام بالمراقبة كي لا تتناقض اللوائح التي يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي مع مواد الدستور بأي حال من الأحوال وتحت أي من العناوين.

كما تنص المادة رقم 93 على أن مجلس الشورى الإسلامي ليست قاعدة دستورية بدون وجود مجلس الصيانة ومن هنا نجد أن الدستور يولي هذا الحجم من الأهمية إلى المؤسسة التي ستحافظ عليه بمنتهى الصراحة بحيث يقرن القاعدة الدستورية لمجلس الشورى بوجود مجلس الصيانة. واستناداً إلى المادة رقم 94 فإن «جميع المواد القانونية التي يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي يجب إرسالها إلى مجلس الصيانة» وإن أي من اللوائح المصادق عليها سوف لن تحمل أي تأثير قانوني إذا لم تمر عبر مجلس الصيانة.

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية. المصدر السابق، ص 222.

وينص الجزء الثاني من المادة رقم 96 إلى «أن تشخيص عدم الانطباق مع الدستور من اختصاص غالبية جميع أعضاء مجلس الصيانة» كما تصرح المادة رقم 72 من الدستور «أن مجلس الشورى الإسلامي لا يحق له سن قوانين تتناقض ومبادئ وأحكام المذهب الرسمي للبلاد أو الدستور وأن تشخيص هذا الأمر من اختصاص مجلس صيانة الدستور حسب ترتيب المادة رقم 96» .

ويتضح أنه في حال حصول اختلاف في وجهات النظر فإن رأي ووجهة نظر مجلس الصيانة هي الملزمة. كما تنص المادة رقم 69 أن بإمكان مجلس الشورى الإسلامي عقد جلسة غير علنية في ظروف طارئة وستكون المواد التي تتم المصادقة عليها في الجلسة غير العلنية معتمدة دستورياً في حال حضور أعضاء مجلس الصيانة والتصويت لصالحها من قبل ثلاثة أرباع مجموع النواب.

إن جميع المواد المذكورة أعلاه تدل من حيث المفهوم والمنطق أن مجلس الصيانة ركن لا ينفك عن السلطة التشريعية وله صلاحية مراقبة اللوائح التي يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي كما يتولى مهمة تشخيص عدم تناقض هذه اللوائح مع الأحكام الإسلامية المقدسة والدستور ضمن مهام عمله.

يقول د. سيد جلال الدين مدني أستاذ القانون والقانون الدستوري «إن المواد الدستورية المذكورة تؤكد أن مجلس الصيانة يعد في نفس الوقت من الأركان التي لا تتجزأ عن السلطة التشريعية ولا يمكن اعتبار الكيان التشريعي مكتملاً بدون مجلس الصيانة وأن صلاحية هذا الأخير تجاه اللوائح التي يصادق عليها مجلس الشورى هي صلاحية عامة وأن قرارات المجلس ستأخذ طابعاً قانونياً عندما يكون مجلس الصيانة قائماً

أساساً (هذا أولاً) ثانياً: أن يفضي تشخيص مجلس الصيانة إلى أن هذه القرارات لا تتناقض مع الدستور، وأن عدم التناقض مع الدستور يعني إنها لا تتناقض مع الموازين الإسلامية، فاللوائح القانونية والقوانين التي تتناقض والموازين الإسلامية فإنها تتناقض مع الدستور بكل تأكيد أيضاً ولكن العكس غير صحيح بالضرورة فقد لا يتناقض القانون مع الموازين الإسلامية إلّا أنه قد يأتي متناقضاً مع الدستور».

في الحقيقة إن مجلس الصيانة يقف كالسدّ أمام ما يصادق عليه مجلس الشورى من لوائح، وبعبارة أخرى فإن جميع القوانين التي تمر من مجلس الشورى الإسلامي سواءً كانت مشاريع قانونية أم لوائح، عادية كانت أم فورية، وسواءً إن تم التصويت عليها في جلسة علنية أم إنها كانت من القضايا المهمة ذات طابع استثنائي أو كانت تخص القضايا الداخلية للمجلس كالنظام الداخلي أو حول ما يتعلق بتقليد المسؤولية إلى الأشخاص، يجب أن تختم بختم وإشراف وتأييد مجلس الصيانة من حيث تطابقها مع الدستور.

الفقرة الثانية: إشراف مجلس الصيانة على ما يصادق عليه المجلس

تنص المادة رقم 72 من الدستور على أن مجلس الشورى الإسلامي لا يمكنه وضع قوانين تتناقض مع مبادئ وأحكام المذهب الرسمي للبلاد أو الدستور وأن تشخيص هذا الأمر يقع على عاتق مجلس الصيانة ولهذا الغرض يحدد الدستور مهلة معينه لمجلس الصيانة حيث ينص الدستور على أن جميع ما يصادق عليه مجلس الشورى الإسلامي يجب أن يرسل إلى مجلس الصيانة الذي يتعين عليه النظر فيه من حيث

تطبيقه مع الموازين الإسلامية والدستور خلال 10 أيام اعتباراً من تاريخ الوصول، وفيما إذا وجد فيها عنصر تناقض عليه إعادتها إلى مجلس الشورى لغرض إعادة النظر فيها، وفيما عدى ذلك ستكون اللائحة نافذة وقابلة للتنفيذ.

ولا يحق لمجلس الصيانة أن يبقي على ما يصادق عليه مجلس الشورى الإسلامي دون رد أو أن يرد عليها متى شاء لأن الدستور حدد النصاب لمجلس الصيانة وألزمه بالجواب لكي لا تكون هناك عقبة أمام تمرير القوانين وتنفيذها.

يقوم مجلس الصيانة بالإفصاح عن وجهة نظره حيال اللوائح والتصاميم التي يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي على النحو التالي:

النظر في قرارات المجلس: إن اللوائح ستواجه عدة حالات في مجلس الصيانة منها:

1 ـ **تأييد اللائحة** التي كان مجلس الشورى الإسلامي قد صادق عليها وهو الأمر الذي يحصل عندما لا يجد مجلس الصيانة في أي عنصر من عناصر اللائحة ما يتناقض مع الدستور ويتأكد من أن اللائحة تنطبق مع الدستور والشريعة حيث يعلن لمجلس الشورى عن تأييده لها، وأن إعلان التأييد يعتبر الشكل الأكمل للائحة المصادق عليها حيث ستخرج من جدول أعمال المجلس وترفع إلى رئيس الجمهورية للتوقيع عليها وتمريرها لغرض التنفيذ.

وإليكم نموذجاً على ذلك كما يلي:

رئاسة مجلس الشورى الإسلامي الموقرة

بالإشارة إلى الكتاب المرقم 292 ق بتاريخ 7/ 11/ 2000م باشر مجلس الصيانة في جلسته المنعقدة بتاريخ 9/ 11/ 2000م النظر في لائحة تعديل قانون اصلاح الملاحظة رقم (1) من المادة رقم 41 من قانون تعاريف وضوابط التقسيمات الإدارية وإضافة ملاحظة رقم (4) إلى المادة المذكورة أعلاه التي كان مجلس الشورى الإسلامي قد صادق عليها في جلسته المنعقدة بتاريخ 2/ 11/ 2000م وقد اعتبرت أنما لا تتناقض مع الموازين الشرعية والدستور.

أمين مجلس الصيانة

أحمد جنتي[1]

رئاسة مجلس الشورى الإسلامي الموقرة

بالإشارة إلى الكتاب المرقم 275 ق بتاريخ 1/ 11/ 2000م تناول مجلس الصيانة في جلسته المنعقدة بتاريخ 2/ 11/ 2000م بالبحث مشروع لائحة مستعجلة من الدرجة الثانية لتعديل قانون محكمة الجمهورية الإسلامية الإيرانية للنظر في الدعاوى المدنية التي تطرح في التخاصم مع الدول الأجنبية والمصادق عليها في مجلس الشورى الإسلامي في جلسته المنعقدة بتاريخ 2/ 11/ 2000م وقد اعتبرت بأنها لا تتناقض مع الموازين الشريعة والدستور.

مع احترامات قائم مقام أمين مجلس الصيانة

أحمد علي زادة[2]

---

(1) مؤذنيان، محمد. مجموعة وجهات نظر مجلس الصيانة الطبعة الأولى. طهران: مركز (بحوث) مجلس الصيانة 2001. ص 19.

(2) نفس المصدر، ص 18.

2 ـ اتخاذ جانب الصمت: الصمت الذي يتخذه مجلس الصيانة حيال اللائحة المصادق عليها من قبل مجلس الشورى الإسلامي على نوعين: الأول: عند حضور أعضاء مجلس الصيانة إلى مجلس الشورى لمناقشة لوائح فورية والمصادقة عليها وإعلان وجهة نظر مجلس الصيانة حول اللائحة مباشرة أو بعد مضي 24 ساعة على المصادقة عليها.

والثاني: يتعلق باللوائح العادية التي لا يعلن مجلس الصيانة شيئاً عن تأييدها أو رفضها خلال الفترة المحددة بعشرة أيام أخرى.

ويستنبط من المادة رقم 94 أن الصمت الذي يتخذه مجلس الصيانة يعد بمنزلة التأييد لأن الدستور ينص على ضرورة إعلان التناقض (إن وجد) وإعادة اللائحة إلى مجلس الشورى لغرض إعادة النظر فيها، وإن المفهوم المعاكس لهذه العبارة أن مجلس الصيانة لن يعيد اللائحة إلى مجلس الشورى الإسلامي عندما لا يجد فيها ما يتناقض (مع الشريعة والدستور) ونتيجة لهذا الاستدلال فإن البعض ذهب إلى أن وظيفة مجلس الصيانة حول ما يصادق عليه مجلس الشورى إعلان حالات التناقض فقط ولا غير. حتى عند حضور أعضاء مجلس الصيانة جلسات مناقشة اللوائح الفورية حيث يتعين عليهم إعلان وجهة نظرهم في ختام التصويب على اللائحة وفقاً للجزء الأخير من المادة رقم 97، فإن الإعلان عن وجهة النظر هذه تعني إعلان حالات التناقض ولا داعي للإعلان عن تأييد اللائحة أو تبيان عدم تناقضها مع الدستور. وكنموذج على هذا النمط من التعامل يمكن الإشارة إلى «إعلان المشاكل الشرعية في لائحة زرع أعضاء تعود لأشخاص متوفين أو مرضى الموت السريري»[1].

---

(1) نفس المصدر ص 228.

3 ـ تشخيص حالات التناقض مع الدستور في اللوائح: قد يكون تشخيص مجلس الصيانة أن لائحة قانونية بأكملها أو جزء منها يتناقض والدستور ففي الحالة الأولى يعلن رفضها وفي الحالة الثانية يقوم بتحديد حالات التناقض مع الدستور الواردة فيها، وعلى أي حال يتعين إعلان الدلائل التي حدت بمجلس الصيانة إلى اتخاذ قراره. وأن ذكر الدليل ليس من أجل قبول أو عدم قبول مجلس الشورى الإسلامي به أو على سبيل وضع حد لجدل ما في هذا المجال، إنما هو لضرورة معرفة مجلس الشورى لغرض تعديل محتوى اللائحة.

وقد نص النظام الداخلي للمجلس على طريقة وأسلوب إزالة النواقص عن اللوائح بالتعاون مع مجلس الصيانة. حيث تنص المادة رقم 140 من النظام الداخلي للمجلس على أن «اللوائح لن تخرج عن جدول أعمال مجلس الشورى إلى حين إعلان وجهة النظر النهائية لمجلس الصيانة» . أي أن الانتهاء دستورياً من عملية اللائحة في مجلس الشورى لن يتم إلا بعد انتهاء المهلة المحددة لها أو إعلان مجلس الصيانة تأييده لها. وفيما عدى ذلك تبقي اللائحة ضمن جدول أعمال مجلس الشورى.

وهناك احتمال أن ترسل اللائحة إلى مجلس الصيانة عدة مرات حيث تواجه مآخذ عليها من حيث الدستور أو موازين الشريعة حيث يتم إعادتها إلى مجلس الشورى الإسلامي وهنا تطرح عدة تساؤلات، **الأول:** حول مدى صلاحية مجلس الشورى في التصرف باللائحة التي يعيدها إليه مجلس الصيانة؟ وهل أن من صلاحية مجلس الشورى القيام بإصلاح لائحة رفضت بأكملها من قبل مجلس الصيانة ومن ثم إرسالها إلى هذا الأخير من جديد؟

الثاني: هل أن لمجلس الشورى الحق في إيجاد تغيير في مجرد ما أشكل عليه مجلس الصيانة دون الأجزاء الأخرى من اللائحة؟

ليس في الدستور إجابة واضحة على هذه التساؤلات، إلا أنه يمكن التوصل إلى نتائج ضمن إطار الصلاحيات المحددة لمجلس الشورى الإسلامي والوظائف الدستورية لمجلس الصيانة. حيث يستنبط من المادة رقم 94 أن مجلس الشورى بإمكانه العمل على التغيير بما يتيح تطبيق اللائحة مع موازين الشريعة والدستور. كما أن الدستور لم يشر في فقراته إلى أن مجلس الصيانة إذا رفض اللائحة بأكملها فإن اللائحة ستكون غير قابله لإعادة النظر فيما بعد بل إن الدستور يصرح بإمكانية أصلاح أية حالة من حالات تناقض اللوائح مع الدستور أو إعادة النظر من قبل مجلس الشورى الإسلامي.

كما لم يلغي الدستور في المادة رقم 94 اللائحة التي اعتبرها مجلس الصيانة بأنها تتناقض بأكملها أو في جزء منها مع الشريعة والدستور، وعليه فإنه بإمكان مجلس الشورى العمل على التغيير والإصلاح وإرسال اللائحة من جديد إلى مجلس الصيانة.

وفيما يتعلق بالسؤال الثاني يمكن القول إن مجلس الشورى سيكون قد انتهي من الأداء عند مصادقته على اللائحة أو المشروع وإذا كانت هناك حاجة إلى أي تغيير أو أصلاح فإن المجلس يملك زمام المبادرة وبإمكانه ممارسة التغيير من جديد، لكن الحاجة إلى التغيير تكمن في ضرورة العمل بما تقتضيه وجهة نظر مجلس الصيانة وليست هناك ضرورة تدعو مجلس الشورى إلى إيجاد تعديل في موقف سابق هو في غنى عنه أساساً أو أن يبادر مثلاً إلى تبديل اللائحة أو إضافة عناصر جديدة إليها.

ولم يحدد الدستور كم هي عدد المرات التي يمكن لمجلس الصيانة إعادة لائحة إلى مجلس الشورى الإسلامي لغرض إعادة النظر فيها، إلا أنه يبدو أن المرحلة النهائية هي مرحلة تطبيق اللائحة بالكامل

مع موازين الشريعة والدستور، وإنها لن تمر عبر سدة مجلس الصيانة إلا عندما تكون المآخذ والإشكاليات قد أزيلت عنها[1].

الفقرة الثالثة: حضور اعضاء مجلس الصيانة في مجلس الشورى الإسلامي:

يتعين على مجلس الصيانة ضمن إطار وظائفه الحضور إلى مجلس الشورى الإسلامي. وينص الدستور في المادة رقم 69 و97 و121 على هذا التواجد الإلزامي أو الطوعي. والتواجد الإلزامي سيكون عندما تدور المناقشات حول مشروع أو لائحة قانونية فورية(المعجل) حيث لا يمكن لمجلس الشورى الإسلامي أن يفحص الموضوع دون حضور أعضاء مجلس الصيانة. كما أن التواجد الطوعي سيكون عندما تدور المناقشات حول لوائح ومشاريع مطروحة بصورة عادية، وفي مثل هذه الحالة فإن عدم تواجد أعضاء مجلس الصيانة لن يؤثر على سير العملية التشريعية.

أولاً: التواجد الطوعي: ينص الجزء الأول من المادة رقم 97 من الدستور أن أعضاء مجلس الصيانة ومن أجل تسريع سير العملية التشريعية بإمكانهم الحضور إلى مجلس الشورى الإسلامي لاستماع المناقشات حول المشاريع واللوائح القانونية. فأعضاء مجلس الصيانة مخيرون في الحضور إلى مجلس الشورى في مثل هذه الحالة.

وأن مجلس الشورى لا يمكنه إيجاد أي إلزام في الأمر كما أن

(1) للمزيد من الدراسة راجع كتاب القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية المجلد الرابع (السلطة التشريعية - مجلس الصيانة) د. سيد جلال الدين مدني طباعة سروش 1997 ص 60 و 61.

مجلس الصيانة لا يمكنه أن يحول هذا الواجب إلى حالة إلزامية لأن الهدف من الحضور والتواجد الطوعي هو الإسراع في الأمور[1].

كما أن بعض اللوائح تفصيلية ومطولة وقد يواجه مجلس الصيانة حرجاً لضيق الوقت وانتهاء الفترة المحددة دستورياً للنظر في اللوائح، لذلك فإن حضور أعضاء مجلس الصيانة في مجلس الشورى الإسلامي من شأنه أن يضع مجلس الصيانة في صلب المناقشات والمصادقة تدريجياً على مواد اللوائح خلال المناقشات مما يسهل عملية النظر في اللوائح عند مطابقتها مع الشريعة والدستور.

وهنا نشير إلى جزء من المادة رقم 7 من النظام الداخلي لمجلس الشورى الإسلامي الذي يصرح بأن لأعضاء مجلس الصيانة الحق في حضور جميع جلسات مجلس الشورى.

ثانياً: التواجد الإلزامي (الضروري): إن حضور أعضاء مجلس الصيانة إلى جلسات مجلس الشورى الإسلامي يصبح إلزامياً وضرورياً في الحالات الثلاث التالية:

- عندما تطرح لائحة فورية على البحث والمناقشة ضمن جدول أعمال مجلس الشورى الإسلامي.

- عند مناقشة القضايا الأمنية والسرية في الجلسات غير العلنية لمجلس الشورى.

- عند أداء رئيس الجمهورية اليمين الدستوري.

نستعرض كل من هذه الحالات كما يلي:

---

(1) د. سيد جلال الدين مدني، المصدر السابق، ص 121.

1 - إن الجزء الثاني من المادة رقم 97 من الدستور ينص على أنه:
«يتعين على أعضاء مجلس الصيانة الحضور إلى مجلس الشورى عند طرح لائحة فورية، المعجلة على جدول الأعمال والإعلان عن وجهة نظره في ختام المناقشات».

إن المشاريع واللوائح القانونية الفورية يتم مناقشتها والمصادقة عليها بسرعة للحيلولة دون وقوع خسائر أو أضرار قد تترتب على التأخير لذلك فإن المراحل التشريعية الأخرى بما فيها مرحلة التأييد في مجلس الصيانة يجب أن تمر بسرعة مطلوبة. وبموجب المادة رقم 12 من النظام الداخلي لمجلس الصيانة فيما يتعلق بالمشاريع واللوائح القانونية الفورية يتعين على أعضاء مجلس الصيانة الخروج من مجلس الشورى الإسلامي بعد المصادقة على اللائحة من أجل التشاور والإعلان عن وجهة نظرهم فيها في غضون 24 ساعة.

إن المادة رقم 97 تحدد تعيين حضور أعضاء مجلس الصيانة لمجرد طرح لائحة فورية على مجلس الشورى، لكن هناك فورية قصوى وأخرى من درجات أخرى فإذا كانت فورية اللائحة ذات درجة واحدة هل يتعين أيضاً على مجلس الصيانة الحضور إلى مجلس الشورى الإسلامي أم لا؟

وقد أعلن مجلس الصيانة عن وجهة نظره التفسيرية حول مفاد هذه المادة بتاريخ 5/ 11/ 1989م إن المقصود بالمشروع أو اللائحة القانونية الفورية في المادة رقم 97 من الدستور هو اللائحة أو المشروع الذي سيترتب عليه وقوع خسائر أو أضرار أو ضياع الفرصة عند التأخير فيها وأن اللوائح التي لا تتطلب السرعة غير معنية بهذه المادة.

[وقد حظي هذا التفسير بالمصادقة عليه من قبل من أعضاء مجلس الصيانة[1].

لذلك يبدو أن أعضاء مجلس الصيانة سوف لن يكون لهم حضوراً إلزامياً خلال مناقشات اجتماع مجلس الشورى الإسلامي عند مناقشة المشاريع أو اللوائح ذات فورية واحدة.

التواجد الإلزامي في الجلسات غير العلنية: تنص المادة رقم 69 من الدستور على أنه «في ظروف طارئة وعندما تتطلب الحالة الأمنية في البلاد ذلك وبطلب من رئيس الجمهورية أو أحد الوزراء أو عشرة نواب يتم تشكيل جلسة غير علنية وأن ما يصادق عليه المجلس في هذه الحالة لن يكون منجزاً إلا بحضور أعضاء مجلس الصيانة وتصويت ما لا يقل عن ثلاثة أرباع مجموع أعضاء المجلس»

إن حضور أعضاء مجلس الصيانة يصبح إلزامياً بموجب المادة المذكورة حيث يتناقش مجلس الشورى الإسلامي قضايا أمنية في غاية من الأهمية مدرجة على جدول أعماله ومن مواصفات هذه الجلسة أولاً إنها تعقد في ظروف طارئة بصورة غير علنية حفاظاً على المصالح الأمنية ثانياً لا بدّ أن تكون بطلب من رئيس الجمهورية أو أحد الوزراء أو عشرة من أعضاء المجلس التشريعي وستكون القرارات التي يتخذها ثلاثة أرباع مجموع أعضاء المجلس في هذه الحالة نافذة بحضور أعضاء مجلس الصيانة وإعلانهم عن تأييدهم للقرارات المتخذة.

ونلاحظ أن الدستور يبدو حساساً تجاه الجلسات غير العلنية

---

(1) محمد رضا بندرجي، وجهات النظر القانونية، مجلس الصيانة، الطبعة الأولى، قزوين نشر بحر العلوم ص 84.

وقضايا الأوضاع الطارئة لذلك ففي هذه الحالة يلزم حضور أعضاء مجلس الصيانة ثم يرفع نصاب التصويت إلى ثلاثة أرباع مجموع أعضاء مجلس الشورى.

3 ـ التواجد الإلزامي في المجلس عند أداء الرئيس اليمين الدستوري نصت عليه المادة رقم 121 من الدستور «يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستوري ويوقع عليه أثناء جلسة تنعقد في مجلس الشورى الإسلامي يحضرها رئيس السلطة القضائية وأعضاء مجلس الصيانة.» وبموجب المادة رقم 113 من الدستور فإن الوظيفة المهمة لرئيس الجمهورية هي تنفيذ الدستور كما أن المادة رقم 91 تعهد بحراسة الدستور إلى مجلس الصيانة.

وبناءً على ذلك فإن رئيس الجمهورية الذي يتولى مسؤولية الإجراء والتنفيذ عليه أن يكون مطلعاً وعليماً بوجهة نظر مجلس الصيانة في هذا المجال.

وفي الإطار العام فإن واجبات رئيس الجمهورية الخطيرة في تنفيذ الدستور ودوره على صعيد السياسة الخارجية والداخلية للبلاد ووظائفه كرئيس للسلطة التنفيذية في مجال تصحيح أمور الحكومة والمخالفات الدستورية كلها توضح ضرورة التعامل بين رئاسة الجمهورية ومجلس الصيانة المباشرة.

الفقرة الرابعة: إبداء وجهة نظر مجلس الصيانة حيال القرارات التجريبية والمؤقتة للجان المجلس

تناولنا في البحوث الماضية موضوع تفويض التشريع من قبل مجلس الشورى الإسلامي وآلية اللجان الداخلية في المصادقة على

الأنظمة، وأوضحنا أن مجلس الشورى الإسلامي ليس بمقدوره تفويض التشريع وسن القوانين إلى أي شخص أو هيئة لكن لجان المجلس هي الاستثناء على هذه القاعدة إذ إن ما تصادق عليه هذه اللجان من لوائح أو قرارات يجب أن يحال إلى مجلس الصيانة كما هو الحال بالنسبة للوائح مجلس الشورى، وأن المادة رقم 72 و85 و96 من الدستور تصرح بهذا الخصوص أن جعل قرارات اللجان قابلة للتنفيذ يتطلب تأييداً من مجلس الصيانة الذي يتعين عليه التعامل مع هذه للوائح وقرارات اللجان وفقاً للمعايير والضوابط التي تحددها المادة رقم 94 و95 من الدستور. وهنا يطرح السؤال نفسه بأنه عندما يقوم مجلس الصيانة بتأييد لائحة أو قرار مؤقت صادر من إحدى اللجان وبعد انقضاء الفترة التجريبية المؤقتة، بادر مجلس الشورى إلى المصادقة على نفس اللائحة وأزال عنها الصفة المؤقتة هل تعد هناك ضرورة لإرسال اللائحة إلى مجلس الصيانة للحصول على تأييد أم أن التأييد الحاصل في أول مرة من قبل مجلس الصيانة يفي بالغرض؟ نجد أن الدستور يصرح بما فيه الكفاية أن جميع ما يصادق عليه مجلس الشورى الإسلامي يجب إرساله إلى مجلس الصيانة لذلك فإن التشريع النهائي يتطلب أن يمر هذا القانون بجميع المراحل وقد يقوم مجلس الصيانة بتعديل وجهة النظر السابقة رغم ضرورة الأخذ بمزيد من الدقة والإمعان في الأمور حتى لا تظهر وجهات النظر بصورة متباينة. وقد يحصل فعلاً في بعض الحالات العدول عن وجهة النظر السابقة وهذا ما لا يمكن تجنبه أحياناً خاصة عند تغيير أعضاء مجلس الصيانة أو التطور الذي قد يحصل في وجهات النظر الفقهية والحقوقية أو بسبب التغيير الناجم عن تبديل القانون من الحالة المؤقتة إلى الدائمة.

المبحث الثاني
رقابة مجلس الصيانة على الانتخابات

المقدمة: إن لدى جميع المجتمعات والنظم السياسية مبادئ وأصول مقبولة تستند عليها كمبادئ العقيدة والثقافة المشتركة، وإن جزءاً من هذه المبادئ يتبلور في دستور البلدان. لذلك فإن الأنظمة السياسية تسعى إلى الحفاظ على هذه المبادئ والأسس ولا تسمح للأشخاص أو الأحزاب أو الصحف والمطبوعات بأن تضع هذه الثوابت والأسس والمبادئ المشتركة أمام تساؤلات. لأن عدم الممارسة لتنفيذ وإرساء هذه المبادئ والقواعد قد ينال من الوحدة الوطنية للمجتمع، لذلك ومن أجل الحيلولة دون حصول هذه المخاطر يتطلب الأمر الاستعانة بالإشراف والرقابة.

قد يتصور البعض أن الأنظمة الإيديولوجية وبصفة خاصة المجتمعات الدينية ومنها الجمهورية الإسلامية الإيرانية هي وحدها التي تمارس إشراف ورقابة على النشاطات السياسية والثقافية ضمن إطار معين، ولكن ليست هذه هي الحقيقة وعلى سبيل المثال ففي ألمانيا تم منع نشاط الحزب النازي الجديد والحزب الشيوعي استناداً إلى الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية[1].

كما أنه في الولايات المتحدة وبناءً على تقرير ريتشارد كتز[2] فإن الشيوعيين محرومون من حق الترشيح في تسعة ولايات أمريكية[3]، وفي

(1) Barendt, E, (1998). An Introduction to constitutional law. Oxford University press, oxford, p. 151.

(2) Richard Katz.

(3) Katz, R. (1997) Democracy and Election. oxford University press (oxford), p. 35.

بريطانيا نجد هذه الحالة موجودة أيضاً حيث قال المرحوم د. كليم صديقي (رئيس البرلمان المستقل للمسلمين) أنه حاول جاهداً لتشكيل حزب مستقل للمسلمين في بريطانيا إلا أن وزارة الداخلية البريطانية رفضت إصدار تصريح بذلك حيث استدلت بأن تأسيس حزب ديني يتناقض وأسس الديمقراطية كما يتناقض مع المبادئ العلمانية[1].

وفي معظم البلدان هناك مرجعيات دستورية للرقابة على آلية العمل في السلطة التنفيذية وتنفيذ الدستور والرقابة على الانتخابات ومنها مجلس الصيانة في إيران والمحكمة الدستورية في تركيا، ومحكمة النقض في مصر والمجلس الدستوري في فرنسا، ومحكمة الدستور في ألمانيا[2]، ومجلس النواب والشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، ومجلس العموم في بريطانيا، والمحكمة الدستورية في روسيا. إذن فإن هناك مؤسسات أو أجهزة دستورية أو المحكمة العليا في الدول الأخرى توكل إليها وظائف الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإجراء وتنفيذ الدستور وإجراء الانتخابات.

وإذا اعتبرنا أن الجوهر الأساسي للديمقراطية هو سيادة الشعب فإن التعددية الفكرية وتعدد الأحزاب والرقابة السياسية يبدو أنها هي الأدوات المحورية اللازمة لهذه الأنظمة. وفي مثل هذه الأجواء تذهب الاتجاهات السياسية وتيارات السلطة تلقائياً إلى المواجهة لبعضها البعض وعلى هذا

---

(1) د. محمد رضا، مزيدي، تأمل في مبادئ وأدلة الرقابة الاستصوابي باهتمام من مكتب توطيد الوحدة. نشر أفكار. طباعة شتاء 1999م ص 55.

(2) في حال ادعاء وجود تباين بين القوانين العادية والدستور من قبل ثلث أعضاء المجلس الفدرالي الألماني، فإن محكمة الدستورية هي المرجعية لاتخاذ القرار وإصدار الحكم النهائي.

الطريق يستخدم رجال السياسية والحكم مختلف الأساليب وكل ما لديهم من إمكانيات من للسيطرة على الوضع عن طريق إزاحة المنافسين. ولكن وعلى أي حال فإن الجماهير الشعبية هي التي يحق لها تقييم هذه التيارات السياسية، والتي تترجم تقييمها إلى أفعال عبر صناديق الاقتراع والانتخابات، إذن فإن الانتخابات العامة هي الوسيلة الوحيدة التي يمكن أن يتم التمثيل عبرها ومن هنا تنطلق الأهمية القصوى في ضرورة أن تكون العملية الانتخابية خالية من أي خلل يلقي بظلاله على صحة الانتخابات وسلامتها. ويتعين علينا ألا نغفل عن سياسة الأحزاب والسياسيون من ذوي النفوذ الذين يتخذون القرار ويتجاذبونه وفقاً لمصالحهم.

إن مراقبة الانتخابات يجب أن تتخذ طابعاً وقائياً حيال المخالفات من جهة وأن يلتزم جانب المتابعة والتعقيب وإبطال حالات المخالفات من جهة أخرى. لذلك يتعين أن تكون هذه المراقبة شاملة لجميع الحالات بما في ذلك التأكيد من صحة الانتخابات وسلامة مسيرة التمثيل والعملية الانتخابية بالنسبة لجميع المرشحين.

ويرى ليون دوغي الأستاذ والمنظر في مجال القانون الدستوري إن العوامل التالية ضرورية لضمان صحة الانتخابات وسلامتها:

1 ـ إن المرشحين للتمثيل النيابي يجب أن تتوفر فيهم شروط الانتخاب.

2 ـ أن يفوز النائب بالأغلبية اللازمة.

3 ـ أن تتم جميع الأمور والأعمال الانتخابية وفقاً للقانون.

4 ـ ألا يقع أي عمل وأية خطوة وتأثير خارجي.

«كتدخل حكومي مسيء أو تصرف أخرى في الانتخابات بما يخدم مصالحهم» مما يسئ إلى صحة الانتخابات[1] .

لقد تزايد الاهتمام بقضايا الإشراف والرقابة على الانتخابات في دساتير الدول وأن معظم البلدان تحاول أن تكون العناصر التي تتألف منها هيئة الرقابة بعيدة عن مصالح تتعلق بنتائج الانتخابات وبعبارة أخرى لابد أن تكون المؤسسة الرقابية الإشرافية منفصلة عن المؤسسة التنفيذية والحد الأدنى هو إن السلطة التنفيذية التي تتشابك مصالحها في إدارة شؤون البلاد ليست إدارة مناسبة لتولي عملية الإشراف على انتخابات.

إن مصطلح الانتخابات العامة يطلق من الناحية الحقوقية على الانتخابات التي يحق لجميع المواطنين المشاركة فيها، وعندما توصف الانتخابات بأنها عامة فالمقصود هو أن القوانين لا تضع أية شروط للمشاركة فيها، لأن هناك تقييدات توضع في الانتخابات العامة أيضاً لحرمان بعض الأفراد أو الفئات الاجتماعية وهذا أمر طبيعي لأن إزاحة بعض أشخاص إذا كانت باتجاه تحقيق مصلحة عامة وبمعزل عن الأغراض السياسية فإنها لا تتناقض مع مبدأ العمومية وفقاً للنظرية الحقوقية والقانونية[2].

---

(1) سيد محمد هاشمي، إشراف مجلس الصيانة إشراف انضباطي...؛ الملاقات العامة لمكتب توطيد الوحدة، المصدر السابق ص35.

(2) د. أبو الفضل قاضي شريعت بناهي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 1، نشر جامعة طهران 1989م، ص 692.

الفقرة الأولى: مفهوم الرقابة في الفقه والقوانين الوضعية في إيران

جاء في كتاب تبويب الحقوق (القوانين) حول «المشرف» للدكتور جعفري لنگرودي إن (المشرف) هو الشخص الذي يهتم بعمل أو أعمال من يمثل شخص أو أشخاص أخرى لقياس صحة العمل أو الأعمال وسقمها حسب مقياس معين من (لأسس) المعهودة[1]. ويضيف قوله: «أن المشرف الإطلاعي هو المشرف الذي يجب أن تجري أعمال النائب بعلم منه وإن عدم مصادقته على العمل لا ينال شيئاً من عمل عامله»[2].

وبناءً على هذه التعاريف يمكن تقسيم الرقابة إلى الرقابة اطلاعية والرقابة المسبقة كما وردت في الحقوق (القوانين) الأساسية والقانون الدستوري.

ويشير الدكتور ناصر كاتوزيان إلى هذين النوعين من الإشراف فيقول:

«إن الإشراف الاطلاعي يأتي عندما تبلغ أعمال المتولي إلى المشرف فحسب ذلك ليتمكن من إشعار كبار المسؤولين في حال حصول خيانة أو تقصير أو عجز ما في هذه الأعمال».

كما يقول حول الرقابة المسبقة أنه بموجب هذا النوع من الإشراف يتعين مصادقة المشرف إلى أعمال المتولي دون أن يتمكن المشرف من التدخل أو تقديم اقتراح[3].

---

(1) د. محمد جعفر جعفري لنگرودي، تبويب الحقوق، ج 4، گنج دانش، 1989م، ص 706.

(2) نفس المصدر، ص 707.

(3) د. ناصر كاتوزيان، الحقوق (القوانين) المدنية، العقود المعينة، ج 3، يلدا 1990م، ص 241.

بعبارة أخرى فإن المشرف يقوم بمراقبة الأعمال ضمن نطاق الإشراف الاطلاعي بعد اطلاعه وعمله بها ويكتفي بهذا القدر من المراقبة ولا يحق له التدخل في الأمور لذلك فإن موافقة المشرف الاطلاعي أو عدمها ليس لها تأثير في صحة الأعمال. لكن في الرقابة المسبقة أو الاستصوابي فإن رؤية المشرف ووجهة نظره على علاقة مباشرة مع صحة العمل أو سقمه أي إن عملية الإشراف الاستصوابي يلازمها التدخل في الأمر.

فيما تقتصر وظيفة المشرف الاطلاعي على المعلومة بالعمل ورفع تقرير عنها إلى كبار المسؤولين وإن المشرف الاطلاعي ليس له الحق في إصدار أحكام أو تعليمات ولو فعل ذلك لا يلزم العمل بحكمه أو تعليماته وإن الجانب القانوني والحقوقي من الأعمال سيكون نافذاً دون الحاجة إلى موافقة المشرف الإطلاعي الذي لن تكون لتوصياته أو تعليماته ضمانة تنفيذية[1].

فإذا كنا نتصور إن هذه الوظيفة ملقاة على عاتق مجلس الصيانة فلابدّ أن يكون هناك مرجعية أعلى منه لحل الخلافات التي ترفع إليها وهذا ما يجعل الأمور أكثر تعقيداً، وإذا أردنا استقراء مؤسسة دستورية يقع الإشراف الاستطلاعي ضمن واجباتها في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية فإنها ستكون مؤسسة المفتشية العامة للبلاد والتي تتولى الإشراف الاستطلاعي وفقاً للمادة رقم 174من الدستور. وهناك نموذج آخر للإشراف الاستطلاعي وهي هيئة الإشراف على تنفيذ الدستور وقد أسسها رئيس الجمهورية عام 1998م ويتعين على الهيئة «إعداد تقرير

(1) محمد رضا مرندي، «تأمل في مبادئ الرقابة المسبقة ودلائله» الملاقات العامة لمكتب توطيد الوحدة، المصدر السابق ص 52.

عن المخالفات المحتملة التي قد تحدث في المؤسسات الدستورية الأساسية في البلاد لرفعها إلى الرئيس، ولا تتولى الهيئة وظيفة أخرى»[1].

أما عن الرقابة المسبقة الذي يطرح مقابل الرقابة الاطلاعي يمكن القول إن كلمة الاستصواب تعني طلب الصواب والمقصود بالرقابة المسبقة هو إن المشرف سيتولى علاوة على الاطلاع والعلم مهمة المصادقة والرؤية الصواب في الأمور وأن يصدر تعليمات وأحكام ذات أهمية في هذا المضمار وسيكون حكمه نافذاً.

إن مصطلح الرقابة المسبقة في القانون العام والقوانين الأساسية يمكن أن يعادله Le pouvoir d'approbation بالفرنسية.

ومثلاً على ذلك هو الإشراف الذي يمارسه المدير أو الرئيس على أعمال الموظفين والعمال في المصنع أو الدائرة فهو من نوع الرقابة المسبقة والمدير غير مكلف بإعداد تقرير عن أعمال الموظفين بل إن إشرافه يشمل العلم بالأمور وضمانة تنفيذية لإشرافه وإذا لزم الأمر يحق له إصدار أوامر وتعليمات وإن الموظفين ملزمون بتنفيذ الأحكام والتعليمات التي يصدرها.

وفي دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية فإن أحد الحالات الصريحة عن الرقابة المسبقة تأتي في المادة رقم 156 من الدستور ويتعلق بإشراف السلطة القضائية على حسن تنفيذ القوانين. وهناك أمثلة

---

(1) يرى بعض رجال القانون إن تشكيل هذه الهيئة يتناقض والدستور بسبب إن الدستور لا ينص على تشكيلها كما إنها ستكون عاملاً لتدخل السلطة التنفيذية في السلطتين الأخريين بما يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

أخرى على الرقابة المسبقة في القوانين الوضعية الإيرانية نشير إليها باختصار كما يلي:

ـ المادة رقم 1237 من القانون المدني «حول تعيين نفقة سنوية للمولي عليه».

والمادة رقم 1241 «حول بيع أموال المولي عليه» والمادة رقم 1242 «حول الدعاوى التي تقام على المولي عليه».

ـ المادة رقم 83 و142 من قانون الأمور الحسبية.

وتنص المادة رقم 1242 من القانون المدني على: أن القيم لا يمكنه إن يختتم الدعاوى التي تتعلق بالمولي عليه بالصلح إلا بمصادقة المدعي العام ويلاحظ في هذه المادة إن المدعي العام يتمتع بإشراف استصوابي على أعمال القيم.

وتنص المادة رقم 83 من قانون الأمور الحسبية أن:

«الأموال غير المنقولة للمحجورين لا تباع إلا برعاية غبطتهم ومصادقة المدعي العام. إن الإذن والمصادقة المطلوبة من المدعي العام تشير إلى الدور الاستصوابي للنيابة العامة وفي حال عدم وجود ما يشير إلى الإذن والمصادقة فإن الإشراف سيكون بمفهوم الإشراف الاطلاعي كما جاء في المادة رقم 1184 من القانون المدني القائل:

«عندما لا تكون للولي القهري للطفل كفاءة لإدارة أموال المولي عليه أو في حال إتلافه لأمواله وبعد ثبوت عدم كفاءة الولي أو خيانته في حق أموال المولي عليه حسب تأييد المدعي العام في المحكمة وبناءً على طلب من أقرباء الطفل فإن الحاكم سيقوم بضم شخص أمين إلى ولي أمره.

ونلاحظ أنه كلما تأتي الإشارة إلى حدود صلاحيات الولي القهري لا يجري الحديث عن الإشراف الاستصوابي للمدعي العام كما هو الحال في المواد رقم «1180 و1181و 1183 من القانون المدني» وعلى هذا الأساس ليس للمدعي العام أي نوع من الرقابة المسبقة على الولاية القهرية للأب أو الجد على أبنائه وبما أن للمدعي العام الصلاحية في تقديم طلب بضم أمين إلى الولي القهري، يمكن القول هنا بأن يتمتع بنوع من الإشراف الاطلاعي على الأمر.

لذلك يمكن تشخيص نوعين من الإشراف أولهما: أن المشرف سيأخذ على عاتقه الإشراف فقط على الأعمال وعند مشاهدته لمخالفة للقانون أو العقود فإنه سيتقدم بشكوى إلى جهات ذات صلاحية. أي أن صلاحيته ستكون ضمن حدود الإعلان عن الأوضاع. وفي هذه الحالة فبالرغم من قبول الإشراف للمشرف فإن صحة الأعمال الحقوقية (القانونية) للمتولي أو من ينوب عنه لا تلزم الحصول على تأييد من المشرف. إن هذا النوع من الإشراف يسمي بالإشراف الاطلاعي.

والنوع الآخر من الإشراف يتعدى حدود الاطلاع.والعلم حيث تكون الأعمال الحقوقية (القانونية) للنائب غير نافذة بدون الحصول على وجهة نظر المشرف وتأييد لها ولا يترتب عليها أي تأثير. حيث يسمي هذا النوع من الإشراف بالرقابة المسبقة.

ففي النوع الأول يتعين على المشرف الإعلان عن الأدلة ووجهات نظره إلى الجهات ذات الصلاحية وتقع على عاتقه مسؤولية إثبات الدعوى واستعراض الأدلة ولكن في النوع الثاني فإن صلاحية الولي سوف لن تكون نافذة في حال عدم رضا المشرف أو عدم صدور تأييد منه.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو في حال ذكر الرقابة بصورة مطلقة «دون ذكر أي وصف إن الإطلاع أو المسبقة» فإنه يكون بمثابة دلالة على أي من هذين النوعين؟ «يبدو إن مناقشات مجلس خبراء الدستور قد رجح النوع الثاني الاستصوابي» إن تقسيم الرقابة إلى الاطلاعي والمسبقة في الفقه الشيعي قد ترتبت عليه تأثيرات في الحقوق العرفية والقوانين الوضعية الإيرانية وللموضوع خلفية تمتد إلى عصور سابقة. وللمثال فإن المادة رقم 79 من القانون المدني تحدد الفاصل بين هذين النوعين من الرقابة: «بإمكان الواقف أن يتعاقد مع الولي المشرف بأن تكون أعماله بمصادقة منه أو أن تجري بعلمه. وتقع الإشكالية عندما تكون كلمة الإشراف مطلقة وغير مقترنة بأي تقييد عندما يأتي ذكرها في القوانين.

وعندما تأتي كلمة الرقابة بصورة مطلقة ولا يتطرق القانون إلى المسبقة أو الإطلاع في هذا الإشراف فإن الملكية القضائية تبقي صامته في إيران[1] .

لذلك يتعين الحصول على الإجابة على هذا السؤال في بين النظريات الفقهية والحقوقية.

أولاً: نظريات الحقوقيين «أخصائيو القانون» : يصرح الدكتور جعفري لنكرودي في تبويب الحقوق و(القوانين) انه يجب أن تتضاءل الصلاحيات التصويبية إلى الحد الأدنى الممكن[2]. لكنه يشير في كتاب آخر إلى أنه في حالة الإطلاق فإن مفهوم الإشراف سيكون الرقابة المسبقة هو المبدأ ويذكر نقلاً عن ملحقات العروة:

---

(1) أمير حسين، علي نقي، المصدر السابق ص 46.

(2) محمد جعفر، جعفري لنكرودي. تبويب الحقوق. كنج دانش 1994م، ص 236.

«إذا كان الواقف لم يصرح بأن يكون إشراف المشرف من النوع الاطلاعي أو المسبقة فإن الأصل هو إن يكون المقصود هو الرقابة المسبقة»[1].

ويقول الدكتور ناصر كاتوزيان بالإشراف الاطلاعي، ويشير إلى أصل عدم الولاية فيقول إن القدر المتيقن من مفهوم الإشراف هو الإشراف الاطلاعي: «في حال عدم وجود حكم يصرح به في الوصية حول انتخاب مشرف فإن المشرف سيكون مشرفاً اطلاعياً لأن القدر المتقين من المفهوم العرفي هو الإشراف (لا غير) وإن إلزام المصادقة على إرادة الوصي تعتبر كولاية إضافية تحتاج إلى إثبات»[2].

ويرى بعض أخصائيو القانون أنه بالرغم من إن الإشراف المطلق لا يستشف منه مفهوم المسبقة لكنهم يرون أنه في حالة مجلس الصيانة فإن للمجلس إمكانية إبطال النتائج أو وقف الاقتراع، لأن القانون لم يحدد مرجعية خاصة للشكاوى لكي يراجعها المشرف على الانتخابات حيث يصبح المشرف هو المرجعية في هذه الحالة. يرون في نفس الوقت إن الدستور يكفل للمواطن من أبناء الشعب حقه رسمياً في الاقتراع والترشيح للانتخابات لذلك يتعين على مجلس الصيانة أن يتعامل بسعة صدر في هذا المجال[3].

---

(1) محمد جعفر، جعفري لنكرودي، الحقوق والأموال، ج 3، كنج دانش 1994م، ص 236.

(2) ناصر، كاتوزيان، الوصية في الحقوق المدنية الإيرانية. ج 3 ققنوس 1997م. ص 313.

(3) حسين، مهربور، الانتخابات وإشراف مجلس الصيانة، الرقابة المسبقة المصدر السابق ص 10 ـ 11.

ولا ننسي إن البحث لا يدور حول الاعتراف رسمياً بالشخص الذي يتم انتخابه، فإن من مستلزمات الإشراف كشف الجرم أو المخالفة التي قد تحصل في موضع ما لذلك يجب أن تكون هناك مرجعية للتفحص والمتابعة وإذا كان هذا الإشراف هو من النوع الاطلاعي فلابد من تحديد مرجعية دستورية للنظر في الاختراقات والمخالفات التي قد تحصل في الانتخابات.

ثانياً: وجهات نظر الفقهاء: يرى آية الله بجنوردي في كتاب القواعد الفقهية: «إن على المتولي إن يأخذ بمصادقة المشرف عند مباشرته للعمل وإطلاع المشرف على سير أعماله»[1].

لذلك فهو يقول بالجمع بين الإشراف المسبق والاطلاعي.

ويكشف الإمام خميني (ره) في تحرير الوسيلة عن وجهتي النظر ويشير في كتاب الوقف إلى جمع المسبقة والاطلاع عند حالة الإطلاق في مفهوم الإشراف[2] إلا إنه يعتبر الإشراف إشرافاً اطلاعياً في كتاب الوصية المتعارفة[3].

ويشير سيد محمد كاظم يزدي إلى أن القدر المتيقن من إلحاق المشرف هو التوصل إلى اتفاق معه مؤكداً إن جواز النفر الثاني دون المسبقة المشرف لا يخلو من إشكال[4].

---

(1) ميرزا حسين، موسوي بجنوردي، القواعد الفقهية ج 4، مؤسسة إسماعيليان للنشر ص 302.

(2) روح الله، الموسوي الخميني، تحرير الوسيلة، ج2، دار الكتب العلمية، بي تا. ص 84.

(3) نفس المصدر، ص 105.

(4) سيد محمد كاظم، يزدي، سؤال وجواب، ترجمة مصطفي محقق داماد وآخرون، مركز نشر العلوم الإسلامية 1997م.

والمتيقن من وجهات النظر المشار إليها أعلاه هو قبول الرقابة المسبقة عندما يفترض الإطلاق على مفهوم الإشراف. وعلى هذا الانطباع برزت مؤخراً وجهات نظر أو تصريحات ومنها تصريح السيد محمد محمدي ري شهري تقول «إن الرقابة ليس له مفهوم سوي المسبقة» . حيث يعتبرون إن الإشراف هو الرقابة المسبقة [1] ويرى الأستاذ عباس علي عميد زنجاني أيضاً في فلسفة الإشراف إن وجهات النظر القائلة بالإشراف الإطلاعي في حالات الإطلاق لا تستند إلى منطق وإنها نوع من التلدع ويقول إن الرقابة هو الرقابة المسبقة في حالات الإطلاق[2].

ويرى المرحوم آية الله الخوئي حول الانطباع القائل بالمسبقة في الإشراف وضرورة أن يعمل الوصي بما يراه المشرف بأنه يختلف وظاهر مفهوم الإشراف[3].

ويرى صاحب الجواهر في استنباطه لنوع الإشراف مستدلاً بقرائن الزمان والمكان أنه لا يمكن الاستنباط من كلمة الإشراف في حالات الإطلاق مفهوماً ثابتاً نظراً لتفاوت الأشخاص والاختلاف في ظروف الزمان والمكان وطبيعة الأحوال والقضايا. وإنها تأتي أحياناً والهدف الرئيسي منها هو إقامة الإشراف وحمل المشرف لأجل عدم خيانة الوصي فهنا يحصل الاكتفاء بالإشراف الاطلاعي. لكن هناك حالة أيضاً تميل

---

(1) محمد محمدي ري شهري، «الإشراف ليس له مفهوم سوي الاستصواب» جمهوري الإسلامي23/ 5/ 1999م.

(2) عباس علي عميد زنجاني، ملزمة درس الحقوق الأساسية (2)، نشر كلية الحقوق (القانون) والعلوم السياسية، جامعة طهران النصف الثاني من العام الدراسي 77 ـ 78 ص 140.

(3) سيد أبو القاسم الخوئي، منهاج الصالحين، ج 2، دار الزهراء، بي تا، ص 221.

إرادة المشرف إلى معرفة مقدار النفقات التي يقوم بها الموصي ومحل استهلاكها ففي هذه الحالة المراد من الإشراف هو الإشراف الاستصوابي[1]. لكنه يري في حال لا توجد فيه قرائن زمنية أو مكانية، إن ظاهر الإشراف هو مجرد الاطلاع وإن الإشراف سيكون إشرافاً إطلاعياً[2].

ونلاحظ إن النظريات الفقهية كالنظريات الحقوقية (القانونية) لا توجد فيها رأي موحد وفي هذا المجال يقول أحد الحقوقيين الأعضاء في مجلس الصيانة[3]: إن هذه المصطلحات «كالمشرف الاطلاعي والمسبقة» قد وردت إلى أدبيات الحقوق والقانون عن طريق البحوث الفقهية، وقد طرح هذا البحث في ما لا يقل عن بابين من أبواب الفقه وهما باب الوقف وباب الوصية، ومن زاوية الرؤية الفقهية فإن الواقف يمكنه علاوة على تعيين المتولي أن يعين مشرفاً على الأعمال للتأكد من أن أعمال المتولي تسير وفقاً للضوابط والقواعد المحددة والمقررة. وحول حدود الصلاحية يجري البحث حول ما إذا كان المشرف له حق الإطلاع فقط على أعمال المنفذ الذي يباشر العمل (إشراف إطلاعي) أم أنه علاوة على ذلك له الحق لكي يطلب من المنفذ الأخذ بموافقة قبل مباشرة أي من الأعمال أي أن عليه أن يحصل على إذن مسبق للقيام بأي عمل وهذا ما يطلق عليه (الرقابة المسبقة).

---

(1) نجفي، محمد حسن، جواهر الكلام في شرح شرائع الإسلام، ج10، مؤسسة المرتضى العالمية دار المؤرخ العربي، 1992م، ص 289 ـ 290.

(2) نفس المصدر السابق ص 289.

(3) د. محسن إسماعيلي، من رجال القانون في مجلس الصيانة، صحيفة همشهري ديسمبر 2003، ص 8و9.

الفقرة الثانية: الرقابة على الانتخابات

إن من أهم صلاحيات مجلس الصيانة هي صلاحية الرقابة على الانتخابات حيث يتولى بموجب المادة رقم 99 من الدستور الرقابة على انتخابات مجلس خبراء القيادة ورئاسة الجمهورية ومجلس الشورى الإسلامي والاستفتاءات العامة.

وطبقاً للمادة 99 نرى أن الرقابة على الانتخابات يقع على عاتق مجلس الصيانة وقد برزت على السطح نقاشات حادة وبحوث حقوقية وقانونية وسياسية حول نوعية الإشراف الذي يمارسه مجلس الصيانة على الانتخابات العامة وحدوده وأسلوبه.

ولنرى أولاً لماذا وضع الرقابة على عهدة مجلس الصيانة؟

إن أهمية الانتخابات تبدو واضحة وجلية من أجل تحقيق الديمقراطية ولكن من القادر على توجيه العملية الانتخابية بحيث تبقى على المسار الواقعي الصحيح، ومن يحافظ على سلامة الانتخابات أمام الآفات التي قد تتعرض لها وأية مؤسسة ستتولى الرقابة على مسار الانتخابات لتبعد العملية الانتخابية عما قد تتعرض له من مساوئ.

إن ساحة الانتخابات هي ساحة التنافس بين مختلف الجمعيات والفئات المتنافسة والتي تبحث عن أية إمكانية أو فرصة سانحة توصلها إلى السلطة ومن هنا يلزم وجود مؤسسة محايدة ومستقلة لتتولي عملية الرقابة لكي تمنع في خضم التجاذبات بين الأحزاب والفئات الإفادة من الإمكانيات القانونية لمصلحتها الخاصة على حساب المجموعات المتنافسة معها.

وقد وضع دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية هذه المهمة

الخطيرة على عهدة مجلس الصيانة حيث نستعرض فيما يلي وجهات النظر والرؤية التي كانت لدى القائمين على صياغة الدستور عند تدوينه والبت في صياغة مواده وبنوده.

يقول نائب رئيس مجلس الخبراء (لصياغة الدستور) لدى شرح الأسباب التي دعت إلى اختيار مجلس الصيانة كمؤسسة دستورية للرقابة على الانتخابات:

«في حالة الانتخابات دعينا إلى الإشراف على العملية الانتخابية ليكون حكراً على الحكومة أو الرئيس المنتهية ولايته بل أن يشارك في عملية الرقابة مسؤول بمعزل عن القضايا التنفيذية وبعيداً عن المحاباة أو الكراهية التي قد تتخلل العمليات التنفيذية. ومن أجل أن يتم تحديد هذا المسؤول المشرف توصلنا إلى هذه النتيجة في دراساتنا وبحوثنا السابقة بأن مجلس الصيانة هو الهيئة الأمثل التي تتناسب وهذه المسؤولية»[1].

ويلاحظ إن القائمين على صياغة الدستور كانوا يمضون في الاتجاه الذي يرمي إلى رأب الصدع الموجود لدى قطاعات الشعب أمام قوى السلطات العامة والقوى الرسمية الحكومية والسلطة التنفيذية بصفة خاصة.

إن تركيب العضوية في مجلس الصيانة قائم على أساس أن أي تغيير يحصل في السلطة التنفيذية أجراء الانتخابات الرئاسية أو في السلطة التشريعية (إجراء الانتخابات التشريعية) لا يتبعها حدوث تأثير

(1) مجلس الشورى الإسلامي، محضر مناقشات الدراسة النهائية للدستور ج 2، إدارة الثقافة والعلاقات العامة بمجلس الشورى الإسلامي، 1985م ص 760.

على تركيب أعضاء مجلس الصيانة بما يتيح لهاتين السلطتين الهيمنة على مجلس الصيانة[1].

ويتضح من الملاحظات التي أتينا على ذكرها أعلاه إن الحكمة والفلسفة الكامنة وراء تفويض الرقابة على الانتخابات إلى مجلس الصيانة، هي إن وزارة الداخلية والسلطة التنفيذية هي التي تتولى إجراء الانتخابات وإن مجلس الصيانة الذي يقف على الحياد من مختلف الأنحاء والجوانب وله إلمام واسع في شؤون الرقابة على الأمور كما إن له موقع ممتاز ونافذ يجعله الأكثر أهلية في قضية الرقابة على الاقتراع وسير العمليات في الانتخابات.

إن فلسفة كيان مجلس الصيانة للقيام بالرقابة على الانتخابات هي الأخذ بالانتخابات إلى أعماق الجماهير وعدم اصطفاف الحكوميين أمام الشعب بمعنى أن مجلس الصيانة سيشكل الواجهة التي تمتد كحائل بين اصطفاف الحكوميين مقابل خيار الشعب في الانتخابات والاقتراع[2].

يتألف مجلس الصيانة ـ كما أسلفنا ـ من ستة فقهاء يصفهم الدستور بأنهم مجتهدون عالمون بمقتضيات العصر وقضايا الساعة ويقوم القائد بتعيينهم، وستة حقوقيين يصفهم الدستور إن لهم إلمام في مختلف فروع الحقوق والقانون يتم انتخابهم من قبل السلطة القضائية ويصوت مجلس الشورى على تنصيبهم أعضاء في مجلس الصيانة. فهؤلاء الأعضاء على ارتباط مع السلطة التشريعية لكنهم يشكلون في

---

(1) صفائي، م. لماذا الإشراف؟ لماذا مجلس الصيانة؟ الحقوق الاجتماع، رقم 12، اردیبهشت، حزيران 1993، ص 38.

(2) هاشم، هاشم زادة هريسي، عضو هيئة الإشراف والمتابعة من أجل حسن تنفيذ الدستور. صحيفة مردم سالاري دلو 2003، ص 4.

نفس الوقت مؤسسة مستقلة تحمل معها مستويات عالية من الناحية الأخلاقية والحيادية والعلمية ويفترض أن يشكلوا المؤسسة الأكثر تناسباً وانسجاماً مع مهمة الرقابة على الانتخابات التي يتولاها مجلس الصيانة[1].

وقد قيل في هذا المجال إن القائمين على صياغة الدستور كانوا قد رأوا «إن مجلس الصيانة هو مؤسسة رصينة وإن مقتضيات وظائف أعضائها تبعدهم عن الانتماءات الفئوية وإنها تتمتع بالمزيد من الثبات والاستقرار قياساً بتشكيلة المؤسسات الحكومية وإنها هي التي تتولى صيانة الدستور، وهي على ارتباط دائم معه لذلك فإن أعضاء هذه المؤسسة سيكونوا قادرين على أداء المهمة بالرقابة على الانتخابات على النحو المطلوب»[2].

وأنا أرى أيضاً إن مجلس الصيانة هو المؤسسة الأمثل لتولي مهمة الرقابة على الانتخابات والقيام بأعباء هذه المسؤولية الخطيرة .

الفقرة الثالثة: خصائص رقابة مجلس الصيانة

أولاً: عمومية الرقابة: إن مهمة الرقابة التي يقوم بها مجلس الصيانة مهمة شاملة وتضم جميع الجوانب في العملية الانتخابية، فهي تشمل أداء وزارة الداخلية والهيئات التنفيذية فيها، الأعلام المرتبط بالحملات الانتخابية، وترتيبات الاقتراع وإحصاء الأصوات والنظر في الشكاوى والاحتجاجات، وتتعدى ذلك إلى جميع التحضيرات الخاصة

---

(1) مهربور، حسين «الانتخابات وإشراف مجلس الصيانة» العلاقات العامة بمكتب توطيد الوحدة المصدر السابق ص 10.

(2) مدني، سيد جلال الدين، المصدر السابق ص 88.

بإعلان موعد إجراء الانتخابات حتى إصدار أوراق اعتماد النواب الفائزين في الاقتراع العام.

يجب أن تشمل تنفيذ القوانين والأنظمة بصورة دقيقة وصحيحة، إن الرقابة العامة ترمي إلى أن تكون جميع الجوانب والحالات والشروط اللازمة للانتخابات مرعية[1][2].

ثانياً: الحسم في الرقابة: رغم إن مجلس الصيانة لا يتولى الجانب التنفيذي في العملية الانتخابية إلا أنه يطال جميع مراحل الانتخابات من خلال مهمة الرقابة ويباشر المجلس البت في حالات الاختلاف أو ارتكاب مخالفات ويبادر إلى تسوية الخلافات التي قد تحدث أثناء الممارسات الانتخابية برأي حازم. والحسم في الرقابة هو من اختصاص مجلس الصيانة ولا يتمتع أي من الأعضاء أو المراقبين بهذه الصلاحية، وإن الرأي الحاسم لمجلس الصيانة غير قابل لإعادة النظر أو طرح شكوى، ويعتبر قرار المجلس قاطعاً وليست هناك مرجعية تفوق المجلس أو تشرف على قراراته، وبالطبع لن تكون هناك مرجعية لرفع شكوى أو طلب استئناف أو إعادة نظر في القرارات التي يتخذها مجلس الصيانة[3].

ويضيف د. مدني إن مجلس الصيانة يتمتع بصلاحية إبطال الانتخابات عندما يرى في ذلك مصلحة وإن هذه الآلية من شأنها خفض عدد حالات الخلافات والجرائم الانتخابية[4].

---

(1) مدني، سيد جلال، المصدر السابق ص100.

(2) أوضح مجلس الصيانة رداً على سؤال حول كيفية رقابة مجلس الصيانة على الانتخابات التشريعية عام 1991م إن الرقابة على الانتخابات هو الرقابة العامة، يشمل جميع مراحل العملية الانتخابية وأنه من نوع الرقابة المسبقة.

(3) مدني سيد جلال الدين. المصدر السابق ص 100.

(4) نفس المصدر ص 101.

إن خصائص مهمة الرقابة التي يتولاها مجلس الصيانة والتي أشرنا إليها أعلاه إنما تدل على أن من يعطي هذه الصفات والخصائص إلى مهمة الرقابة المذكورة لابد أن يكون قد أخذ بنظر الاعتبار الرقابة المسبقة لمجلس الصيانة ولا يمكن إن يكون الأمر سوى ذلك.

ثالثاً: الرقابة المسبقة في مجلس الصيانة: يتبادر هذا السؤال إلى الأذهان أنه بمعزل عن تفسير مجلس الصيانة للمادة رقم 99 من الدستور (التي سنستعرضها في حينه) الرقابة على الانتخابات المقصود في هذه المادة هل هو من النوع المسبقة أم الاستطلاعي؟

ولا توجد في هذا المجال وجهة نظر موحدة وإن هذا الموضوع كان قد أدى نقاشات حادة ومشادات كلامية بلغت ذروتها عند انتخابات مجلس الشورى الإسلامي في دورته التشريعية السابعة، نستعرض أولاً وجهات النظر القائلة بالرقابة المسبقة ثم وجهات النظر المناهضة لها وفي الختام نتعرف على نتائج الموضوع والبحوث.

أ: المؤيدون للرقابة المسبقة واستدلالاتهم:

1 - «عندما تصرح المادة رقم 99 من الدستور بأن مجلس الصيانة يتولى مهمة الرقابة فإن ذلك يعني إن مسؤولية الرقابة تقع على عاتق مجلس الصيانة كاملة. ولذلك فإن هذا الرقابة يجب أن تكون لها ضمانة تنفيذية أيضاً ويستنتج من ذلك إن هذه الرقابة يجب ألّا تكون لمجرد الاطلاع المحض بل يجب أن تكون من النوع المسبقة[1]. رغم إن نص المادة لا يصرح بذلك إلا إن تفسير مجلس الصيانة يؤكد أن هذه الرقابة هو من النوع المسبقة بسبب الإطلاق» .

---

(1) مرندي، محمد رضا، المصدر السابق ص 256.

2 ـ يقول أساتذة القانون في عبارات الحقوق والقانون عندما تأتي كلمة «عام» وبدون قيد أو شرط فإن عدم وجود قيد أو شرط فيها إنما يدل على أنها الكلمة المطلقة وبما أن الرقابة وردت بصورة عامة في المادة رقم 99 ولم يقيد بالاستطلاعي أو المسبقة فإن ذلك يدل على أن الرقابة مطلقة أي أنها الرقابة المسبقة.

3 ـ إن المرجعية الدستورية الوحيدة للرقابة على الانتخابات هي مجلس الصيانة كما حددها الدستور وهذا الأمر يدل على إن الرقابة عامة وتشتمل على جميع الجوانب أي أنه من النوع المسبقة، أضف إلى أنه إذا كان هذه الرقابة لغرض الاستطلاع فهل إن لهذا الموضوع أهمية بحيث يفرز له القائمون على صياغة الدستور مادة مستقلة؟

4 ـ وهناك دليل آخر وهو وحدة السياق في الدستور الذي كلما تحدث عن إجراء الانتخابات من قبل وزارة الداخلية فإنه يقرن ذلك بالرقابة من مجلس الصيانة، ولا توجد مادة دستورية تتحدث عن مهمة وزارة الداخلية في إجراء انتخابات إلّا ووجدنا إلى جانبها حديث عن مهمة الرقابة التي يتولاها مجلس الصيانة، حيث يدل هذا الأمر إن الرقابة هو الرقابة مطلقة وعامة وهو من النوع المسبقة الذي يجب أن يتولاه مجلس الصيانة في جميع مراحل العملية الانتخابية[1].

5 ـ يؤكد البعض على إن السبب الرئيسي في الرقابة المسبقة هو

---

(1) صادق لاريجاني من الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة. مجلس الصيانة من حيث الفلسفة السياسية، كيهان 2004م.

الحفاظ على الجمهورية الإسلامية الإيرانية، لأن أحد أهم الطرق التي تؤدي إلى الانحراف عن الإسلام هو سن قوانين غير إسلامية في مجلس الشورى، ومن أجل قطع الطريق أمام هذا الانحراف لابد من الرقابة التي يمارسها الفقهاء الخبراء بالأحكام الإسلامية، ويمكن أن تتم هذه الممارسة على النحوين التاليين: الأول عن طريق التفحص في اللوائح التي يصادق عليها مجلس الشورى للتأكد من عدم اختلافها مع المبادئ والأحكام الإسلامية التي يصرح بها الدستور، والثاني هو الإشراف على الانتخابات[1].

وخلال المصادقة على المادة رقم 3 من قانون الانتخابات عام 1995م أعرب النواب المدافعون عن استصوابية إشراف مجلس الصيانة عن وجهات نظرهم لتمرير اللائحة، نشير إلى بعض منها كما يلي:

أولاً: عند تشخيص وتحديد صلاحيات كل من الإشراف والتنفيذ ستتلاشى الصراعات والمواجهات السابقة بين هيئات الإشراف والهيئات التنفيذية.

ثانياً: إن القائد يرى أيضاً أن رقابة مجلس الصيانة هي من النوع المسبقة.

ثالثاً: إن تفسير الدستور يقع ضمن صلاحيات مجلس الصيانة دستورياً، وإن تفسير مجلس الصيانة للمادة رقم 99 ملزم ولابد من الأخذ به[2].

---

(1) سائلي كرده، مجيد، المصدر السابق ص 380.

(2) الجريدة الرسمية، مناقشات مجلس الشورى الإسلامي، الدورة الرابعة، الجلسة رقم 331 ص 22 إلى 24.

ويرى آخرون إن الرقابة المسبقة هي أصح لمجلس الصيانة لما يتيح له من صلاحيات تكرس للحفاظ على الجمهورية الإسلامية وتستخدم في إحراز صلاحية المرشحين لعضوية مجلس الشورى الإسلامي[1]، ويستدلون بالقول، **أولاً**: إن مجلس الصيانة له مقام رفيع ومنزلة كبيرة لذلك فهو المؤهل أكثر من غيره من المؤسسات والهيئات الأخرى لتولي هذا الإشراف[2].

ثانياً: إن الانتخابات يمكن إن تتعرض لتدخل ما أو لتزوير من قبل بعض الفئات والمسؤولين التنفيذيين، ولابد من أن يكون لرقابة مجلس الصيانة إشرافاً استصوابياً بكامل الصلاحية والمقدرة بما يضمن إمكانية الحد من ارتكاب المخالفات والتزوير والانحراف وضمان سير العملية الانتخابية في قنوات سليمة وصحيحة[3].

ثالثاً: إن أعضاء مجلس الصيانة هم بمثابة قضاة وكما إن القاضي بإمكانه تحديد جرم أو جرائم المتهم بشهادة شاهدين عادلين وإصدار أحكاماً بإدانته، فإن أعضاء مجلس الصيانة بإمكانهم تأييد صلاحية المرشحين أو رفضها وإصدار أحكاماً بحقهم[4].

رابعاً: إن رقابة مجلس الصيانة كانت رقابةً مسبقةً قبل المصادقة

---

(1) انبار لوئي، محمد كاظم «ليكن لكم أنصافاً» صحيفة رسالة، 23/ 7/ 1995م ص 1و12.

(2) شميراني، علي رضا «الحفاظ على حقوق الشعب» رسالة، 23/ 7/ 1995م ص 1و 12.

(3) باغباني، علي أصغر. جريدة رسالة 13/ 6/ 1995م ص 1و 12.

(4) نفس المصدر السابق ص 1.

على مشروع تعديل قانون الانتخابات عام 1995م وكان قد مارس هذا النوع من الرقابة سابقاً[1].

خامساً: إن معارضة الرقابة المسبقة تأتي لأغراض سياسية بما يسمم أجواء العملية الانتخابية[2].

فإن تحديد مواصفات وشروط المرشحين يقع على عاتق مجلس الشورى الإسلامي وفقاً للمادة رقم 62 من الدستور وأن من صحة إجراء الانتخابات هو تحديد صلاحية المرشحين ونوعية الرقابة على العملية الانتخابية وأن مجلس الشورى الإسلامي قد وضع هذين الأمرين في عهدة مجلس الصيانة حسب التعديل عام 1995م حيث أقر أن يكون الرقابة من النوع المسبقة[3].

ب: المعارضون للرقابة المسبقة واستدلالاتهم: نستعرض الأسطر التالية أهم الآراء التي طرحت في هذا المجال والقائلة بأن الرقابة الذي نصت عليه المادة رقم 99 من الدستور لا يمكن أن يكون إشرافاً استصوابياً كما يلي:

1 - «المقصود بالإشراف الاستصوابي(الرقابة المسبقة) هو أن تجري الأعمال القانونية تحت إشراف المشرف مباشرة وهو الذي يصادق على الأعمال بعد أن يرى المصلحة فيها. وأن هذه الأعمال ستكون غير نافذة طبعاً إلّا عند موافقة المشرف عليها.

---

(1) الجريدة الرسمية، مناقشات مجلس الشورى الإسلامي، الدورة الرابعة، الجلسة رقم 331 ص 22.

(2) يزدي، محمد، خطبة الجمعة، جريدة رسالة 20/ 1/ 1996م ص 12.

(3) شعباني، قاسم، صحيفة رسالة عدد خاص 8/ 2/ 1996م ص 19.

وبناء على هذا التعريف يبدو إن جميع الأمور في العملية الانتخابية إذا تمت تحت إشراف مجلس الصيانة وبتصويب ومصادقة منه ستكون نافذة وذات صدقية دستورية. وإن هذه المصادقة وتشخيص المصلحة من قبل مجلس الصيانة يمكن أن تعطي زمام المبادرة إلى المجلس ليصبح مؤهلاً ليؤيد ما يرى فيه مصلحة وأن يرفض ما لا يرى فيه مصلحة، وبعبارة أخرى أن يذهب بالإشراف إلى التصرف والتدخل في مراحل العملية الانتخابية بحيث يستخدم مفهوم المصلحة في تأييد صلاحية المرشحين أو تأييد صحة الانتخابات باعتبارها من نمازج الرقابة المسبقة. إن هذا الجنين الذي يسمونه «المصلحة» و«الذي يتسلط من وراء» مجلس الصيانة على عموم أصوات الناخبين يعتبر نوع من فرض الإرادة على الرأي العام وأنه دون شك لم يكن يرغب فيه أحد من القائمين على صياغة الدستور[1]» إن هذه الرؤية غير صحيحة إلى حد ما لأن المصلحة التي يراها مجلس الصيانة لا يراها لإشباع رغبته ولا يمكن أن تكون بعيدة عن المنطق، وإن وجهة نظر مجلس الصيانة يؤخذ بها قبل عمليات الاقتراع إلّا في حالات بروز خلافات محددة بالإثبات.

2 ـ إن المدافعين عن الرقابة المسبقة يطرحون الرقابة الاستطلاعي كوجه آخر له أي الرقابة الذي لا تأثير لها عملياً فإذا كان هذا العرض صحيحاً فهل يعني إن كلمة الإشراف أينما جاءت في الدستور يقصد بها الرقابة المسبقة؟ وهل إن إشراف ممثلو السلطات الثلاث على إدارة مؤسسة الإذاعة والتلفزيون التي يقرها الدستور سيكون من النوع الاستصوابي؟

(1) هاشمي، سيد محمد «إشراف مجلس الصيانة إشراف انضباطي» العلاقات العامة لمكتب توثيق الوحدة، المصدر السابق، ص 39.

عند ذلك لابد من الإعلان عن الأمر رسمياً لكي يتعين على الجميع بمن فيهم ممثل السلطة التنفيذية ماذا عليهم فعله وكيف سيتصرفون؟ وفيما عدى ذلك سيكون الإشراف هنا أمر لا فائدة منه إن صح التعبير[1].

3 ـ لو اعتبرنا رقابة مجلس الصيانة رقابةً مسبقةً وإن المجلس يشكل مرجعية للنظر في صلاحية المرشحين وإن بإمكانه تأييد أو رفض من أراد من المرشحين خلافاً للأعراف السائدة في الدول الحرة، فما هو الضمان كي لا تساور مجلس الصيانة رغبة في فرض نزعته وذوقه الخاص على الجماهير وتقييد دائرة خيار المواطنين وتعمد إقصاء المعارضين والمنتقدين[2].

4 ـ بناءً على النظرية المسبقة للرقابة، فإن موضوع عمل الهيئة التنفيذية للنظر في صلاحيات المرشحين سيصبح لاغياً كما إن المؤسسة التي تمارس النظر في صلاحية المرشحين (مجلس الصيانة) هي نفسها المخولة للنظر في الشكاوى الانتخابية والحال أنه بموجب الأعراف الانتخابية فإن المرشح إذا رفض حقه في الترشيح يجب إن يراجع مؤسسة أخرى للنظر في شكواه ولا معنى أن يشكل مجلس الصيانة المرجعية في كلا الحالتين، وإن مجلس الصيانة سيقدم نفس الأدلة في الحالتين (رفض الصلاحية والشكوى) إلا إذا حدث حادث خاص يدعو إلى إعادة النظر في الأدلة، وهذا يعني أن المرشحين الذين ترفض طلباتهم من قبل هيئة الإشراف

(1) تاج زاده، سيد مصطفى «حول الإشراف الاستصوابي» العلاقات العامة لمكتب توثيق الوحدة، المصدر السابق ص 47.

(2) نفس المصدر. ص 47.

لا يمكنهم العودة إلى ساحة المنافسة إلّا في حال تدخل سماحة القائد مثلاً كما حصل فعلاً في الدورة الرابعة والخامسة لمجلس الشورى الإسلامي حيث أعرب القائد عن تأييده لعدد من المرشحين فاضطر مجلس الصيانة أيضاً إلى تأييد صلاحيتهم[1].

إن المعارضين للرقابة المسبقة يرون إن مسؤولية النظر في صلاحيات المرشحين وإجراء الانتخابات بصفة عامة تقع على عاتق الهيئات التنفيذية لوزارة الداخلية، ولو أن المرشح كان لديه شكوى تجاه هذه الهيئات بإمكانه مراجعة مجلس الصيانة لطرح شكواه وإذا كان هناك من مخالفات للقانون قد حصلت فعلاً فعليه إبلاغ وزارة الداخلية بذلك والإعلان بأن الوزارة ذهبت إلى مستندات غير قانونية أو غير صحيحة.

ويؤكد هؤلاء المعارضون إن مجلس الصيانة يعتبر في الوقت الحاضر أنه يتولى وظيفة الإشراف ووظيفة تنفيذ الانتخابات معاً. ويصرح أحد الأعضاء القائمين على صيانة الدستور[2]: إن مجلس الصيانة يباشر في الوقت الحاضر عمليات تنفيذية أي إنه يباشر عملية تأييد أو رفض صلاحية المرشحين، كما يبادر إلى إبطال صناديق اقتراع وهذا ليس من اختصاص مجلس الصيانة وسنشرح تفسير مجلس الصيانة لاستصوابية الإشراف الوارد في المادة رقم 99 في القسم الخامس بتفسير الدستور.

---

(1) نفس المصدر، ص 47.

(2) رشيدبان، محمد، عضو هيئة صيانة الدستور والنائب في الدورة السادسة لمجلس الشورى الإسلامي، صحيفة مردم سالاري 2004.

المبحث الثالث

وظيفة مجلس الصيانة في تفسير الدستور

الفقرة الأولى: مفهوم التفسير وانواعه

أولاً: مفهوم التفسير: التفسير في مفهومه العام هو توضيح الكلام وإظهار معانيه والجهر بما يقصد به وبيان الغامض منه بأسلوب ولغة واضحة[1].

والتفسير في اللغة العربية يعني الكشف عن المراد من الكلام وما يقصد به المتحدث في الألفاظ الصعبة. ويعرف في علم القوانين فإن تفسير القاعدة القانونية هو عبارة عن تعيين المعني الصحيح والعام لها[2].

ويرى آخرون أن التفسير هو عمل من أجل توضيح المدلول والمفهوم الحقيقي للنص القانوني[3].

ويرى الدكتور لنكرودي أنه: «إذا كان مدلول القانون يفتقر إلى القطعية، ومن أجل ترجيح أحد الاحتمالات على غيرها مما يحتمله القانون وعرضه بأنه المدلول المقصود من القانون، هناك حاجة إلى نوع من الجهد الفكري وهو ما يعرف بتفسير القانون[4]» . بعبارة أخرى التفسير هو عبارة عن تطبيق القانون على صعيد العمل والتنفيذ حيث يقوم

---

(1) دهخدا، على أكبر، لغتنامه، «تفسير».

(2) كانوزيان، ناصر، فلسفة الحقوق (القانون) ج 2 نشر دادكستر، 1998م، ص308.

(3) صاحبي، مهدي، تفسير العقود في القوانين الأجنبية، ققنوس، 1997م، ص 29.

(4) جعفري لنكرودي، محمد جعفر، المقدمة العامة لعلم الحقوق (القانون)، الطبعة الثانية، كنج دانش، 1990م، ص 108.

المفسر باستخدام الطرق الأدبية أو المنطقية أو التاريخية وغيرها للوصول إلى هدف وقصد الأشخاص الذين صاغوا القانون، وبإعلانه وجهة نظره التفسيرية يوضح مواد القانون وبنوده ليكون جاهزاً للعمل به وتنفيذه[1].

لذلك يمكن القول إن التفسير أمر استثنائي ولا يمكن التمسك به إلّا في الحالات الضرورية وعندما تكون حالات غموض في المفهوم أو في درجة شمولية القانون فقط، تبدو هناك ضرورة للتفسير.

ثانياً: أنواع التفسير: هناك أنواع من التفاسير نشير إليها باختصار:

أ: التفسير اللفظي: يرى أصحاب هذه الطريقة، إن التفسير يجب إن يكون باتجاه فهم وإدراك إرادة واضع القانون فقط، لأن المهم هو القانون الذي تمت المصادقة عليه وما يترتب عليه ضمن إطار استخدم الكلمات والمفردات لإلقاء مفاهيم خاصة لغرض الحفاظ عليها والأخذ بها ويرون أن على مرجعية التفسير العمل على معرفة الغرض الذي سعي من أجله مشرع القانون، وأن أفضل الطرق لفهم وإدراك قصد المشرع هو الاستخدام والانطباع الصحيح عن الألفاظ والمفردات التي استخدمها في تشريعه للقانون.

إن فنون التفسير يجب أن تقوم على أساس الكشف عن الغاية التي سعى إليها المشرع للقانون.

ويمكن استخدام القياس في المفهوم المضاد، والمفهوم الموافق والملاحظات والمناقشات التي جرت عند تشريع القانون من أجل إعطاء المزيد من الدقة والأهمية عند التفسير[2].

---

(1) د.سيد محمود هاشمي، المصدر السابق ص 8.

(2) د. سيد جلال الدين مدني، المصدر السابق ص 84.

ب: التفسير المطلق: إن أصحاب هذا الرأي يرون إن عمل المشرع هو تشريع القانون وإن العملية تنتهي بالانتهاء من التشريع، ومن ثم يجب إطاعة القانون وعند الضرورة نلجأ التفسير المفيد. وعليه يجب أن يوضع القانون في موازين التقسيم والأخذ بالوضع الاجتماعي لاستخراج تفسير يمكن قبوله.

عند التفسير يتعين اللجوء إلى التفكر الحر فالعلاقات والروابط الاجتماعية هي القاعدة لتنظيم الحقوق ويتعين على المفسر ألّا يقيد نفسه بنسيج المفردات والعبارات والألفاظ. والتفسير الحر يعني التفسير على قاعدة الأعراف المتداولة والظروف الحالية والإفادة من الأسس العقلانية وتجارب الأخرى بما يخدم العدالة. إلّا أن استخدام التفسير الحر لا يخلو من عيوب، لأن هذا النمط من التفسير يعتمد الأسلوب الآنف الذكر وهناك احتمال أن يقع المفسر في فخ الميول والرغبات والأذواق لكي يحكم وجهة نظره ويحلها محل القانون.

طالما كانت هذه المخاوف مطروحة بعد تشريع القوانين حيث تدخل التفاسير تدريجياً ومنها ما يتناقض والمقصود من القانون، وفي الحقيقة إن إرادة المفسر تحل محل إرادة المشرع. وإذا ما أخذنا هذه المواضع بنظر الاعتبار يمكن القول بأن استخدام أي من هذين الأسلوبين لوحده لا يبعث على الاطمئنان وإن التوفيق بين الأمر هو الطريق الأمثل.

إن مواد وقواعد الدستور لا يمكن أن تخضع للتجارب عن طريق استخدام الأساليب المذكورة أعلاه لأن الدستور هو الميثاق الوطني وهو الإنجاز الذي يبلور جهود وتضحيات المجاهدين ويجب المحافظة عليه بدقة وأن تدور التفاسير ضمن محور الحفاظ على الدستور.

وهناك أنواع أخرى للتفسير يذهب إليها بعض أساتذة القانون تتبع

مكانة المفسر وموقعه ومنها التفسير الشخصي أو العلمي أو التفسير القضائي أو القانوني الذي يعمد إليه المشرعون للقوانين.

ثالثاً: مراجع التفسير: يمكن تقسيم مراجع التفسير على أساس تحقيقات أساتذة القانون في مجال القوانين إلى ثلاثة أنواع:

1 ـ المرجعية الرسمية 2 ـ المرجعية القضائية 3 ـ المرجعية العلمية

1 ـ المرجعية الرسمية: وهي المرجعية التي يمكن أن تفسر القانون بحكم من القانون وإن حكم التفسير الرسمي هو حكم القانون ويلزم على الجميع تنفيذه. وتنص المادة رقم 73 من الدستور في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، إن مجلس الشورى الإسلامية يشكل المرجعية لتفسير القوانين العادية، كما تنص المادة رقم 89 من الدستور إن مجلس الصيانة يشكل المرجعية الرسمية لتفسير الدستور.

2 ـ المرجعية القضائية: إن العمل الذي يقوم به القاضي عند إصداره للأحكام هو بحاجة إلى تفسير وانه عندما يطابق الموضوع مع القانون فإنه يمارس شكلا من أشكال تفسير القوانين العادية ويعتبر حكمه نافذاً عند مقام تمييز الحق عن الباطل. وتنص المادة رقم 73 و98 من الدستور إن القضاة لا يمكنهم تفسير مواد الدستور.

3 ـ المرجعية العلمية: المرجع الثالث لتفسير القوانين هو المراكز العلمية والبحثية. وإن مساحة التفسير العلمي التي يمارسها الباحثون واسعة جداً وهذا النمط من التفسير أيضاً لا يرتكز على قاعدة قانونية رسمية، إلّا أنه يمكن إن يقوم بتسهيل سلوك الطرق المؤدية إلى الحل.

الفقرة الثانية: صلاحية مجلس الصيانة في تفسير الدستور

بما إن تثبيت وإدارة نظام الدولة يعتمد على الدستور وإن أي تغيير في الدستور هو بمنزلة توجيه ضربة أو تهديد للنظام القائم فإن فكرة التغيير في الدستور في جيل واحد تعتبر فكرة بعيدة المنال مبدئياً ومهماً بلغت الدقة عند المشرع للدستور فإنه لا يستطيع وضع جميع القضايا ضمن دائرة الدستور، لأن تشريع الدستور يتطلب رسم الخطوط العريضة العامة وهنا تكمن أهمية التفسير وضرورته التي ترتقي إلى مكانه عالية، ولكي لا يطال المجتمع معنى التغيير على شاكلة التفسير يتعين أن يكون طريق التفسير ليس مشرعاً ومسموحاً به تماماً. وقد وضع الدستور هذه المهمة على عاتق مجلس الصيانة، حيث تنص المادة رقم 98 على أن: «تفسير الدستور هو من اختصاص مجلس الصيانة الذي ينجز المهمة بمصادقة ثلاثة أرباع أعضائه».

كما إن صيانة الدستور حيال أي تفسير أو تأويل أو تغيير انحرافي يعد من أهم وظائف مجلس الصيانة.

وتنص المادة رقم 13 من النظام الداخلي لمجلس الصيانة على: «إن مجلس الصيانة سيكون ملزماً بالرد والإجابة على الأسئلة التي تطرح حول تفسير أي مادة من مواد الدستور أو طلب موافقة بعض القرارات مع الضوابط الشرعية عندما يكون مصدر السؤال الهيئة الرئاسية لمجلس الشورى الإسلامي أو مجلس القضاء الأعلى أو الهيئة الحكومية أو رئيس الجمهورية» .

وفيما يتعلق بتفسير الدستور في النظام الداخلي لمجلس الصيانة يمكن ملاحظة ما يلي:

أ: تشخيص حالة الحاجة إلى التفسير بالنسبة لأحد مواد الدستور يقع على عاتق مجلس الصيانة، وليس بإمكان أي من المسؤولين أو المرجعيات تكليف مجلس الصيانة أو إجباره بتقديم تفسير، وإن مجلس الصيانة هو المخول بتشخيص الصراحة أو الغموض في مواد الدستور.

ب: إن طلب التفسير يقتصر على هيئة رئاسة مجلس الشورى الإسلامي ورئيس الجمهورية ورئيس السلطة القضائية.

ج: إن قيمة تفسير مجلس الصيانة يساوي حدود الدستور وعلى هذا النحو فإن مجلس الصيانة «كسلطة تأسيسية إشرافية» يعتبر «قائم مقام السلطة التأسيسية للمشرع» وإن مجلس الصيانة له مسؤولية مضاعفة حيال الدستور، لأنه علاوة على ذلك فهو في مكانة المؤسسة التي يجب أن «تصون الأحكام الإسلامية والدستور» حيال انحراف التشريع للقوانين، وإن عليه عند تقديم التفسير، التزام تجنب الوقوع في أي انحراف.

وبوجود النص الصريح للمادة رقم 98 من الدستور وفي الركن الثالث حول وجهة نظر مجلس الصيانة في التفسير فليس هناك أي تردد في صلاحية المجلس لتفسير الدستور.

ونتابع بالنقد والبحث تفسير مجلس الصيانة من زاوية نظر المواضيع التي وردت أعلاه ومن زوايا نظرية أخرى فالنظرية التفسيرية لمجلس الصيانة هي: «إن الإشراف المذكور في المادة رقم 99 من الدستور هو رقابة مسبقة ويشمل جميع المراحل التنفيذية للعملية الانتخابية بما في ذلك تأييد أو رفض صلاحية المرشحين».

قبل أن نتابع البحث والنقد لابدّ من تحديد أركان هذا التفسير

للبت في زوايا الموضوع بدقة متناهية، حيث يمكن استخلاص الأجزاء التالية من تفسير مجلس الصيانة للمادة رقم 99 من الدستور[1]:

اولا: أركان تفسير مجلس الصيانة للمادة رقم 99

أ - إن مهمة الإشراف على الانتخابات هي من اختصاص مجلس الصيانة.

ب- إن إشراف مجلس الصيانة على الانتخابات لا يحتاج إلى تفسير.

ج - تفسير الدستور من اختصاص مجلس الصيانة.

د - إن إشراف مجلس الصيانة على الانتخابات هو إشراف استصوابي(الرقابة المسبقة).

هـ - إن هذا الرقابة المسبقة يشمل جميع المراحل التنفيذية للانتخابات.

و - إن تأييد أو رفض صلاحية المرشحين من مصاديق ما يقصد به في عبارة (يشمل جميع المراحل التنفيذية للانتخابات) ويأتي في صلب الرقابة المسبقة.

ونتناول بالبحث في هذه الأركان كما يلي:

أ: إن مهمة الإشراف على الانتخابات هي من اختصاص مجلس الصيانة: يشكل هذا الموضوع تلخيص للمادة رقم 99 من الدستور التي تصرح بأن مجلس الصيانة هو الذي يتولى مهمة الإشراف على الانتخابات.

بناءً على ذلك فإن الركن الأول للنظرية التفسيرية لمجلس الصيانة

---

(1) اقتباس من علي نقي، أمير حسين، المصدر السابق، ص 13.

غير قابله للإنكار أو التردد بسبب انطباقها ومنطق المادة رقم 99 من الدستور. ولا مجال للبحث في هذا الأمر .

ب: تفسير مجلس الصيانة لمهمة إشرافه على الانتخابات

إن مفهوم ودائرة رقابة مجلس الصيانة يجب أن تكون واضحة المعالم. لقد حصلت خلافات بين المنفذين والمشرفين حول طبيعة هذا الإشراف والغموض في الرؤية خلال إجراء عدة عمليات انتخابية، مما حدي بمجلس الصيانة أن يبادر إلى واجباته الدستورية المصرح بها حسب المادة رقم 98 واستناداًعلى هذا التفسير فإن الإشراف المذكور في المادة رقم 99 من الدستور هو إشراف استصوابي ويشمل جميع المراحل التنفيذية للانتخاب بما في ذلك تأييد أو رفض صلاحية المرشحين وتبعاً لهذا التفسير فإن المادة رقم 3 من قانون الانتخابات التشريعية المصادق عليه بتاريخ 28/ 11/ 1999م حول الإشراف على انتخابات مجلس الشورى الإسلامي تصرح أن: «الإشراف على انتخابات المجلس هو من اختصاص مجلس الصيانة وإن هذا الإشراف هو إشراف استصوابي وعام يشمل جميع المراحل وفي جميع الأمور المتعلقة بالانتخابات الجارية».

وكما أسلفنا فإن التفسير يصح في حالات الإجمال والغموض وعندما يكون مدلول القانون غير واضح.

وفي هذا المجال لا توجد رؤية موحدة بحيث يرى البعض إن المادة رقم 99 ليس فيها إجمال ولا غموض فهي لا تحتاج إلى تفسير بينما يرى آخرون إن هذه المادة غامضة وإليكم شرح موجز لرؤية كلا الفريقين.

1 ـ وجهات نظر الفريق الأول: مدلول المادة رقم 99 من الدستور واضح ولا غموض فيه. حيث تطرح المادة رقم 99 ثلاثة أنواع من الانتخابات وضمت الاستفتاء إليها رغم أنه لا يصنف من الانتخابات وبما أن الاستفتاء ليس كالانتخابات فإن تحديد طريقة الإشراف على الأنواع الثلاثة من الانتخابات المدرج في المادة الدستورية لا يمكن الأخذ بها عند الاستفتاء. إن الحالات الأربعة المدرجة في المادة رقم 99 تأتي ضمن حكم واحد من حيث مطلق الرقابة، لكن من حيث أسلوب الإشراف يجب إجراء أحكام مختلفة عليها لأن الاستفتاء لا ينطوي على انتخاب وبالتالي ليست هناك قضية مطروحة باسم صلاحية المرشحين وهذا الأمر يدل على أن المادة 99 من شأنها تعيين المؤسسة التي تقوم بالرقابة ولا تحدد نوعية الرقابة ولهذا السبب لذلك فإنها قد أوردت الاستفتاء في عداد الانتخابات. ولو كان من المقرر ـ استناداً إلى المادة 99 ـ إن يتم تعيين نوع الرقابة كان من المفروض إن يفرز المشرع في هذه المادة يحدد حكماً منفصلاً خاص بالاستفتاء لذلك يمكن القول إن المادة 99 لا يكتنفها الغموض ولا تحتاج إلى تفسير[1].

وهناك قول آخر على النمط التالي: إن تفسير النصوص القانونية يقتصر على حالات الإجمال في القانون بحيث لا يمكن الوصول إلى هدف المشرع ونيته من خلال العبارة التي تنص عليها المادة الدستورية. وفي هذه الحالة يتعين الاكتفاء بتفسير حالة الإجمال في القانون وتجنب تفسير الأجزاء التي لا يكتنفها الإجمال. إن ملاحظة المادة رقم 99 يدلنا إلى إن المادة المذكورة ليس فيها إجمال في حد ذاتها، لأن مهمة

---

(1) شريف، محمد «نظرة قانونية على مقولة الرقابة المسبقة». العلاقات العامة لمكتب توثيق الوحدة، المصدر السابق ص 21.

الإشراف على الانتخابات لا يعد من التأسيسات الغامضة في حد ذاته وإن الإشراف يمارس في جميع الدول التي تعتمد النظام السياسي القائم على أساس من الركائز الشعبية وسيادة الشعب، وفي بلادنا فإن هذا الأمر يتولاه مجلس الصيانة. بناءً على ذلك فإن المادة رقم 99 من الدستور بعيدة عن الإجمال ولا حاجة لها بالتفسير[1].

إن المادة رقم 99 هي بصدد تعيين هيئة صالحة للرقابة على الانتخابات لا لتبيين طريقة الرقابة أو تحديد نوع منه. إن المادة الدستورية المذكورة تعني الإتيان بمبدأ الرقابة لا لتشخيص دائرة شموليته أو تعيين صلاحية المرشحين حيث ينص الدستور أن مرجعية الرقابة على جميع الانتخابات هي من اختصاص مجلس الصيانة[2].

إن المادة 99 ترمي إلى تبيان أن الإشراف على أنواع الانتخابات والاستفتاء ليس من مهمة السلطة القضائية أو السلطة التنفيذية مثلاً بل إن مجلس الصيانة هو الذي يتولى هذه المهمة. والمعروف إن الدساتير قد خصصت في مختلف الدول مؤسسات تتولى الرقابة على الانتخابات والنظر في المخالفات الانتخابية وإبطال أو إعادة إجراء الانتخابات أحياناً.

وتقع هذه المسؤولية على قضاة المحاكم تارة أو على السلطة التنفيذية أو التشريعية تارة أخرى. وفي إيران يتولى مجلس الصيانة مهمة

---

(1) علي زادة طباطبائي، سيد محمود، «تأملات في باب الأرضية القانونية لإشراف مجلس صيانة على الانتخابات» العلاقات العامة لمكتب توثيق الوحدة، المصدر السابق ص 14.

(2) محمد نادري ملكشاه، تأمل وإلقاء نظرة على الرقابة المسبقة، صحيفة مردم سالاري.

الإشراف على الانتخابات دستورياً، وإن المادة رقم 99 أتت لإعلان إن الرقابة على الانتخابات يقتصر على مجلس الصيانة ولم تكن بصدد شرح أسلوب الرقابة وطريقته ناهيك عن نوعية الرقابة وما إذا كان استصوابياً (مسبقةً) أو غير استصوابياً[1]. (غير مسبقةً)

إن معارضي الرقابة المسبقة يشيرون إلى وجود تناقض في تصريحات أمين مجلس الصيانة للاستدلال على معارضتهم لنمط الرقابة المسبقة وتفسير مجلس الصيانة، وكان قد أفصح في خطبة الجمعة قوله: نحن إنما نعمل بمقتضى القانون الذي صادق عليه مجلس الشورى الإسلامي «المادة رقم 3 من الانتخابات المصادق عليه بتاريخ 1995م القائلة بتولي مجلس الصيانة للإشراف على الانتخابات» لأن هذا القانون هو الذي أرسى قواعد الرقابة المسبقة. ويضيف المعارضون أنه لم ينتبه إلى التناقض والتباين في خطبته، لأن هذا الكلام لا يعني سوى أن مجلس الصيانة يطعن بالتفسير الذي شرعة بنفسه للمادة 99 من الدستور عام 1991م. لذلك حتى بالاستناد إلى المادة رقم 3 من قانون الانتخابات لن يستطيع مجلس الصيانة القيام بشيء سوى بمهمة الإشراف وبمعزل عن الرقابة المسبقة وبالطبع لا يجوز له البت في صلاحية المرشحين[2].

ويقول المعارضون: إن مجلس الصيانة بتفسيره «الرقابة المسبقة» قد

---

(1) تأملات في باب قانون إشراف مجلس الصيانة على الانتخابات، العلاقات العامة لمكتب توثيق الوحدة المصدر السابق ص 143 راجع: تاج زادة، سيد مصطفى «حول الرقابة المسبقة العلاقات العامة لمكتب توثيق الوحدة نفس المصدر ص 46».

(2) محمد نادر ملكشاه، المصدر السابق ص 3.

عمل على توسيع نوع صلاحياته بما يتناقض مع عدد من مواد الدستور لا بل ينفي موضوع المادة رقم 6 والمادة رقم 9 والمادة رقم 20 والمادة رقم 23 من الدستور. ولا يمكن الاشتراط بأكثر مما يطالب به الدستور لمرشح رئاسة الجمهورية (المادة 115) والمرشحين لعضوية مجلس الشورى الإسلامي «المادة 62 والبند رقم 2 من مادة قانون انتخابات مجلس الشورى» ولا يمكن الاستناد إلى ذلك لرفض صلاحية المرشحين. إن أحد استدلالاتهم تعود إلى محضر مناقشات مجلس خبراء الدستور حيث تشير المناقشات إلى إن دائرة الرقابة تأتي بمعزل عن التنفيذ وإن وظيفة الرقابة لمجلس الصيانة تأتي من أجل صيانة الدستور والحيلولة دون الالتفاف عليه. لذلك فإن مادة الإشراف تعود لمجلس الصيانة كما يعود التنفيذ إلى وزارة الداخلية[1].

2 ـ وجهة نظر المجموعة الثانية: المادة 99 تحمل غموض وإجمال. إن الرقابة المذكور في المادة رقم 99 من الدستور يمكن أن تضم طيفاً واسعاً من الصلاحيات والتخويلات.

إن اتساع مساحة الصلاحيات في حد ذاته يأتي بالغموض حول شمولية المادة. إن الرجوع إلى نصوص الفقه الإسلامي ومفاهيم الرقابة المسبقة والاطلاعي لمعرفة حدود صلاحيات المشرف على الانتخابات يدل على إن قيد الإشراف في المادة 99 دون الاهتمام بغيرها من مواد الدستور تشكل سبباً لانطباعات متباينة.

لذلك يمكن اعتبار الإطلاق الموجود في المادة 99 بأنه من نمازج الغموض والإجمال حول ميزان شمولية مدلول القانون، ومن هذه الزاوية

---

(1) نفس المصادر السابق.

يمكن القول إن ذلك الجزء من وجهة نظر التفسيرية لمجلس الصيانة القائل بوجود غموض في المادة 99 من الدستور، ينطبق ومبادئ وأسس تغيير القواعد القانونية [1].

لقد نشبت اختلافات كثيرة في وجهات النظر حول نوع وكيفية إشراف مجلس الصيانة على الانتخابات عشية إجراء الانتخابات التشريعية للدورة الرابعة لمجلس الشورى الإسلامي. لذلك وجه السيد غلام رضا رضواني رئيس الهيئة المركزية لإشراف مجلس الصيانة في حينه رسالة إلى مجلس الصيانة بتاريخ 12/ 5/ 1991م لغرض الاستفسار وذلك من أجل الحد من الخلافات وإزالة الغموض الموجود في الدستور، هذا نصها: «بما إن العملية الانتخابية تعد من الأمور المهمة للبلاد وأن الأمة المسلمة وانطلاقاً من وعيها الشوري قد شاركت على نطاق واسع في العديد من الانتخابات لابد من العمل والتعامل بطريقة تضمن استمرار المشاركة الحرة في الاقتراع، وإن هذا الأمر يتطلب الإشراف من قبل مجلس الصيانة لضمان رعاية العمل بالحياد الكامل من جميع الجوانب، وعلى هذا الصعيد تطرح شائبة التداخل في كيفية التنفيذ والإشراف أحياناً، لذلك نسترعي مجلس الصيانة الموقر للتفضل بالإعلان عن وجهة نظره التفسيرية حول مدلول المادة رقم 99 من الدستور[2]».

عليه يلاحظ إن السبب في إصدار نظرية تفسيرية لمجلس الصيانة حول المادة 99 بتاريخ 22/ 5/ 1991م هو وجود غموض في مدلول المادة المذكورة. وأنا أرى أيضاً أن المادة المذكورة غير واضحة المعالم ولا تفي بالمعنى بمفردها وفيها دلالة على الإطلاق وبالتالي فهي غامضة.

---

(1) علي نقي، أمير حسين، المصدر السابق ص 23و 24.

(2) الجريدة الرسمية، مجموعة القوانين عام 1991، ص 53.

وعلى هذا الأساس نرى إن الركن الثاني للنظرية التفسيرية لمجلس الصيانة تنطبق والقواعد التفسيرية.

وفي هذا المجال كان أحد الرجال القانون الأعضاء في مجلس الصيانة قد أفاد بقوله: عندما تنص المادة 99 على إن مجلس الصيانة يجب إن يشرف على الانتخابات ولم يعين الدستور مؤسسة أخرى لتتولى هذه المهمة، فهذا المفهوم يعني إن الإشراف الأولي والثانوي كلاهما مقصود في هذه المادة الدستورية أي أن الرقابة التي يتولاها مجلس الصيانة يجب أن يشمل التحضيرات والتنفيذ والمرحلة النهائية للانتخابات أيضاً. ومفهوم ذلك هو أنه إذا حصلت مخالفات وأخطاء ولما لا توجد لدينا محكمة دستورية ومرجعية أخرى للرقابة فلابد لمجلس الصيانة من النظر في المخالفات ولو استدعت الضرورة توجيه تحذير أو العمل على وقف المخالفة[1].

ج: استصوابية إشراف (الرقابة المسبقة) مجلس الصيانة على الانتخابات: إن أحد الأركان الأخرى لتفسير مجلس الصيانة للمادة الدستورية هو استصوابية الإشراف على الانتخابات. والسؤال هو عن مفهوم النظرية الاستصوابية، فالمقصود بالإشراف الاستصوابي هو أن تجري الأعمال القانونية تحت إشراف مباشر من قبل المشرف وأن تكون الأعمال بمصادقته وتأييده. وإن هذه الأعمال لن تكون صحيحة ولا نافذة بدون موافقة المراقب. ويؤخذ على الرقابة المسبقة عدة إشكالات كما يلي:

1 ـ إن مصطلح «الرقابة المسبقة» لم يظهر في أية مادة من مواد

(1) د. عباس كدخدائي، أستاذ قانون عضو في مجلس الصيانة، صحيفة كيهان رقم 1789 عام 2003م.

الدستور لا بصورة صريحة ولا بصورة ضمنية والحال إن مشرّعي الدستور على علم بمفردة «التصويت» بما فيه الكفاية وما لها من دلالة على المصادقة، ولو أنهم قصدوا الاستصواب في الإشراف كان ينبغي بهم التصريح بذلك.

من جهة أخرى نجد عند مراجعة محضر المناقشات يمكن الوقوف عند مقاصد المشرعين الواضحة، حيث إن المناقشات تناولت بالبحث لعدة مرات موضوع تأكيد الفصل بين الإشراف والتنفيذ، كما أن نائب رئيس مجلس خبراء الدستور قد صرح لمرات عديدة بأن الموضوع يتعلق بالإشراف فقط لا بالتدخل في القضايا التنفيذية[1]، «لذلك إذا كان مقصد مشرعي الدستور هو العمل بمصادقة مجلس الصيانة في جميع مراحل الانتخابات فكان لابد لهم من التصريح بذلك»[2].

2 - لو افترضنا القبول بالمبدأ القائل بأن الرقابة يجب أن يؤخذ به بالمعنى أو (المسبقة) فإن هذا لا يعني إطلاقاً أن يباشر مجلس الصيانة النظر مبدئياً في صلاحية المرشحين للانتخابات لأن هذه المباشرة ليس لها مفهوم سوى التدخل في الشؤون التنفيذية[3] ولأن الرقابة الأولية تقع على عاتق اللجان التنفيذية وبعد إرسال تقاريرهم إلى مجلس صيانة الدستور، ثم بعد ذلك يدخلون مرحلة إجراء رقابة مجلس الصيانة الدستور.

وبعبارة أكثر وضوحاً فإن الرقابة المسبقة لا يمكنه الإمساك بزمام

---

(1) محضر مناقشات مجلس الدراسة النهائية للدستور - الجلسة رقم 36.

(2) مجلة الحقوق والمجتمع الشهرية - 1999م - رقم 12 مقالة تحت عنوان «لماذا الإشراف ولماذا مجلس الصيانة» ص 433.

(3) المصدر السابق -ص44.

المبادرة في الإشراف على الصلاحيات ليعطيها إلى مجلس الصيانة ليقوم هذا الأخير بالمباشرة في هذا الشأن بمعزل عن المؤسسة التنفيذية المعينة. بل عليه النظر في نتائج عمل المؤسسة التنفيذية المعنية ومن ثم الإعلان عن وجهة نظره فيها وقد أعرب أحد أعضاء مجلس النواب من الدورة السادسة[1] فيما يتعلق بالرقابة المسبقة عن قوله متسائلاً كيف كان تطبيق أسلوب النظر في الصلاحيات مع التعريف المعلن عن القانون وحكومة القانون خلال العملية الانتخابية للمجلس السابع، هل كان ثمة تناغم أو تنسيق بين الأمرين؟ إن الرقابة المسبقة الذي رفضت بموجبه صلاحيات أعداد كبيرة من المرشحين للانتخابات قد صادق عليه المجلس في تلك الفترة الزمنية حيث لم تكن قواعده واضحة آنذاك. رغم أنه في جميع أنحاء العالم عندما يكون هناك خيارات قانونية إلا أن العملية تتطلب قواعد معينة وسلبية في نفس الوقت، أي أن الترشيح مفتوح لجميع أبناء المجتمع بعقائدهم وآرائهم باستثناء من يدان بأحكام جزائية. ولكن لم يحصل هكذا في الرقابة المسبقة لأن المواطنين كانوا ملزمين بإثبات توفر الشروط فيهم عند رفض صلاحيتهم للترشيح.

وللرد على ما يدعيه هذا النائب من الدورة السادسة من أن قواعد الرقابة المسبقة لم تكن واضحة، يمكن القول إن قواعد هذا القانون كانت واضحة جداً وقد امتدت أرضيتها على مدى عدة سنوات كخلفية واضحة المعالم. إلا أنه باسم الرقابة المسبقة وفي حالات دستورية متعددة[2] خلال السنوات الأولى التي أعقبت انتصار الثورة الإسلامية تحت عنوان قانون

(1) حسين لقمانيان - صحيفة شرق العدد رقم 157، لعام 2004م.

(2) أ: المادة الثالثة من قانون إشراف مجلس الصيانة على الانتخابات التشريعية، الجريدة الرسمية رقم 5828 بتاريخ 1/ 7/ 1981م.

إشراف مجلس الصيانة على انتخابات مجلس الشورى الإسلامي، كان بالامكان لمس جذور القانون الحالي للرقابة للمسبقة والإشكال الآخر على نظرية هذا النائب هو مقارنته الديمقراطية السائدة في إيران بالديمقراطية العلمانية السائدة في الدول الأخرى وبهذا التشبيه فإنه يعتبر انتقاء المرشحين في إيران إلى جانب الرقابة المسبقة عملية خاطئة وللرد على هذه النظرية يجب القول أولاً إن التشبيه في الاستدلال يعد منطقاً مرفوضاً وثانياً انه يقيس المجتمع المسلم في إيران بالمجتمعات التي تسود فيها العلمانية التي لا محل للقوانين الدينية فيها لا على صعيد السياسة الداخلية ولا الخارجية.

لقد تناولنا مفهوم الرقابة المسبقة في العديد من المواضيع، استعرضنا خلالها استدلالات المعارضين والمؤيدين لهذا النمط من الإشراف، ونريد أن نقول هنا إن مجلس الصيانة قد استنبط من الإشراف المطلق المدرج في المادة رقم 99 من الدستور إنه إشراف استصوابي، وقد أوقع هذا الأمر العديد من الشبهات في أذهان العديد من أصحاب الرأي، نستعرضها كما يلي:

د ـ الشبهات الواردة على تفسير مجلس الصيانة: الشبهة الأولى: إن مفردة «الرقابة» قد وردت في العديد من مواد الدستور وبالإضافة إلى المادة رقم 99 فقد ورد الرقابة في المواد رقم 100 و101 و110 و118 و134 و156 و161 و174 و175 كما وردت صلاحيات الرقابة تلويحاً

ب: المادة السابعة من القانون.

ج: المادة الحادية عشر من نفس القانون.

د: المادة الثالثة من قانون الانتخابات التشريعية، الجريدة الرسمية رقم 11377 بتاريخ 14/ 3/ 1984م.

هـ: المادة الثامنة من قانون الانتخابات رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 1175 بتاريخ 9/ 7/ 1985م.

في المواد رقم 76 و88 و89 و111 من الدستور أيضاً. وإن المادة رقم 100 من الدستور تشير إلى رقابة المجالس المحلية والمادة رقم 101 تشير إلى قانون رقابة المجلس الأعلى للمحافظات.

«... إن إدارة شؤون كل قريةٍ أو ناحيةٍ أو مدينةٍ أو العواصم الإقليمية للمحافظات تتمّ بإشراف من قبل المجالس البلدية للقرية أو الناحية أو المدنية أو العاصمة الإقليمية...» (المادة رقم 100 من الدستور).

«... وللحيلولة دون التفرقة وجذب المساعدات لإعداد البرامج العمرانية والرفاهية في المحافظات، والرقابة على تنفيذها المنسق يتم تشكيل مجلس أعلى للمحافظات...» (المادة 101 من الدستور).

تشير المادة رقم 110 من الدستور إلى أن «الرقابة على حسن التنفيذ للسياسات العامة للنظام» تتمّ من قبل القيادة (القائد) إلى جانب أن صلاحيات قد أعطيت إلى رئيس الجمهورية للرقابة على الوزراء حيث تنصّ المادة رقم 134 على أن رئيس الجمهورية يتولى رئاسة مجلس الوزراء وهو الذي يشرف على عمل الوزراء.

في البند 3 من المادة رقم 156 في باب صلاحيات السلطة القضائية هناك إشارة إلى رقابة القضاء على «حُسن تنفيذ القوانين» وتنصّ المادة رقم 175 من الدستور على إيجاد مجلس للإشراف على مؤسسة الإذاعة والتلفزيون في الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

«يتألف المجلس من ممثلين اثنين لكل من رئيس الجمهورية ورئيس السلطة التنفيذية ومجلس الشورى الإسلامي للرقابة على المؤسسة (الإذاعة والتلفزيون) (المادة رقم 175).

إن انطباع مجلس الصيانة بشمولية مفهوم «الرقابة» في المواد الدستورية المذكورة لم يكن على حدّ سواء واعتبر مجلس الصيانة في معظم الحالات التي وردت فيها مفردة الرقابة أو مفردات قريبة منها بشكل مطلق اعتبر الصلاحيات المنبثقة عن هذا الرقابة صلاحيات استطلاعية.

واعتبر مجلس الصيانة من خلال النظر في مواد لائحة الميزانية إن الصلاحيات التي أخذت بنظر الاعتبار لمجلس الشورى الإسلامي في موضوع الرقابة على تخصيص الإنفاق المصادق عليه، تفوق صلاحيات مجلس الشورى، حيث اعتبر الفقرة الخامسة من البند

(هـ) من الملاحظة رقم 30 القائلة بالرقابة المسبقة للنواب بأنها تتناقض والمادة الدستورية المعنية[1].

في الواقع فإن مجلس الصيانة يأخذ على لائحة مجلس الشورى الإسلامي بأنه يفترض صلاحيته صلاحية استصوابيه الأمر الذي يتناقض ومواد الدستور، وإليكم نص المادة القانونية في اللائحة المذكورة: «اختصاص مبالغ هذه الفقرة من الإنفاق يجب إن يتم في مجلس الشورى الإسلامي برقابة من نواب المهجرين في الحرب المفروضة[2]».

«إن لائحة مجلس الشورى الإسلامي فيما يتعلق بمجلس الرقابة على الإذاعة والتلفزيون في الجمهورية الإسلامية الإيرانية أيضاً قد واجهت نفس المصير، نص قانون أسلوب تنفيذ المادة رقم 175 من

(1) الإدارة العامة للقوانين والأنظمة الداخلية في البلاد، مجموعة نظريات مجلس الصيانة ص 704.

(2) نفس المصدر، ص 694.

الدستور فيما يتعلق بالرقابة، لا يروي لنا ما يزيد عن الرقابة الاستطلاعي لمجلس الرقابة على نشاطات الإذاعة والتلفزيون[1].

«إن انطباع مجلس الصيانة عن مفهوم «الرقابة» في المادة رقم 99 من الدستور يعتبر ضرب من ضروب الاستثناء، لأن مجلس الصيانة يقول بالصلاحية الاستصوابية للمشرف في هذه الحالة الخاصة.

وبعبارة أخرى فإن مجلس الصيانة له انطباع ونظرة متباينة حيال الحالات المتعددة لصلاحيات الرقابة في القوانين والقانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية. فعندما يتعلق الأمر بصلاحية إشراف مجلس الشورى الإسلامي فإن مجلس الصيانة يميل إلى الصلاحية الاطلاعية لمجلس الشورى الإسلامي كما أن صلاحيات مجلس الرقابة على نشاط الإذاعة والتلفزيون تم تفسيرها على أنها صلاحيات اطلاعية. ولكن في حالة النظر في الصلاحيات الرقابية لمجلس الصيانة يحصل التغيير في الملكات السابقة للاستنباط حيث تعتبر الصلاحية صلاحية استصوابية في رقابة مجلس الصيانة على العمليات الانتخابية والأمر يعود إلى التغيير في ملاك الاستنباط[2].

ولكن لا يمكن استخدام ملكات متعددة في تفسير النص الواحد في حال عدم وجود أدلة متقنة ومحددة. رغم ذلك فإن مجلس الصيانة استخدم النقيض في هذا التفسير كما كانت له انطباعات متباينة عن مفردة الرقابة الواردة في العديد من مواد الدستور.

---

(1) هاشمي، سيد محمد، القانون الدستوري بجمهورية إيران الإسلامية، ج2، جامعة الشهيد بهشتي، 1997م، ص 711.

(2) علي نقي، أمير حسين، المصدر السابق، ص 56.

الشبهة الثانية: إذا كان مراد الدستور من مفردة الرقابة هو الرقابة المسبقة ستكون النتائج كما يلي[1]:

1 ـ جميع القرارات والقوانين والتعليمات التي تصدرها مختلف المؤسسات والأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضاء يجب إن ترفع إلى القائد لرؤيتها أو المصادقة عليها قبل التنفيذ وبعده.

2 ـ على الوزراء ورؤساء المؤسسات التنفيذية اطلاع رئيس الجمهورية على أي إجراء وأي قرار وأية تعليمات يصدرونها أو كتب يعممونها قبل تنفيذها وذلك لغرض الحصول على مصادقة وتأييد منه.

3 ـ جميع النظم الداخلية والتعليمات التي تصدرها المؤسسات والأجهزة المختلفة لغرض تنفيذ القوانين يجب رفعها إلى رئيس القضاء للمصادقة عليها قبل تعميمها.

4 ـ جميع القرارات التي يتخذها المسؤولون في مؤسسة الإذاعة والتلفزيون يجب إن تعرض على مجلس الإشراف للمصادقة عليها قبل التنفيذ.

والواضح إن مثل هذا التعبير عن «الرقابة» في الدستور لا يمكن إن يكون صحيحاً ولم يتبع مثل هذا السبيل إلى الآن ويبدو أن مجلس الصيانة يرى أن الرقابة الموجودة في الحالات المذكورة أعلاه هو من النمط الاستطلاعي، وأنه توصل إلى كون الإشراف يجب أن يكون استصوابياً في حالة خاصة من وجهة نظر المشرفين القانونيين وهي بالإضافة إلى كونها «تفسير لصالح المفسر» فإنها تتضمن «انطباعات

(1) كاوياني، حميد «مجلس الصيانة أمام خيار» تحلل أم وفاق، الطريق الجديد، رقم 19، ص 5.

متباينة ومتنوعة عن مفردة واحدة» . ويرى أساتذة القانون إن هذه الانطباعات المتباينة باستثناء الحالات التي يستفاد منها التباين تعتبر مخالفه لمبادئ القانون حسب ما يستنبط من الدستور ومن آراء أصحاب الرأي. فليس هناك من سبب يدعو لهذا الانطباع المتباين في تفسير المادة رقم 99 وإن عدم عرض أدلة متقنة لتبيان الأسس التي دعت مجلس الصيانة إلى هذا النوع من التفسير إنما يدل على أن الرقابة التي ورد ذكرها في المادة المذكورة إنما هو من النمط الاستطلاعي[1].

الشبهة الثالثة: إن على مجلس الصيانة أن يستخدم مبدأ أصالة الصحة حيال عمل وزارة الداخلية وهو الأسلوب العقلاني المتبع في كل مكان وإن هذا الأسلوب يجب أن يستخدم في التعامل مع المرشحين للانتخابات أيضاً.

الإجابة على الشبهة الأولى: إن مفردةً مستخدمة في الدستور يجب إن تفسر بطريقة واحدة أينما وجدت يبدو أن هذا الكلام صحيحاً في الوهلة الأولى، إلّا أنه إذا كانت مفردة الرقابة مطروحة في مواد أخرى من الدستور ولكن بمفاهيم مختلفة وأن هناك ما يدل على وجود هذا التفاوت في مفاهيم فلا بدّ لنا القبول بوجود اختلاف في معنى الكلمة حسب موقعها. وعلى سبيل المثال في المادة رقم 110 فإن معنى إحدى واجبات وصلاحيات القائد هي الإشراف على حسن تنفيذ السياسات العامة للنظام. طبعاً إن الإشراف في هذه الحالة لا يمكن إن يكون إشرافاً إطلاعياً لأن المراقب في مهمة الرقابة الإطلاعي يقوم بإعلان ما يبدو له من مخالفات إلى الجهة المسؤولة ذات الصلاحية وهذا الأمر لا يمكن

(1) علي نقي، أمير حسين، المصدر السابق ص 57.

إن ينطبق على حالة القائد المشرف لأن القائد هو المنصب الأعلى في البلاد وهو فوق السلطات الثلاث بنحو من الأنحاء.

ومثال آخر على ذلك هو أن المادة رقم 175 من الدستور وقضية مجلس الإشراف على نشاطات مؤسسة الإذاعة والتلفزيون، وتنص المادة على أن ممثلي السلطات الثلاث يقومون بالإشراف على نشاطات المؤسسة. إن المعارضين يشيرون إلى الجزء الأول من هذه المادة فقط ولا ينتبهون إلى عمومية المادة وشموليتها، فالجزء الأخر من هذه المادة يصرح بأن «النهج الذي تتبعه مؤسسة الإذاعة والتلفزيون وترتيب إدارة المؤسسة ومهمة الرقابة عليها يحدده القانون» . والواضح هنا هو أن القانون العادي سيأتي لتحديد نوعيه الرقابة. ويستنتج إن المفسر الرسمي هو الذي يجب إن يحدد المقصود من المفردة ومفهومها إذا كانت في حالة مطلقة، وبالطبع فإن على المفسر الرسمي أن ينبه إلى ضرورة عدم خروجه على الأسس والقواعد المعتمدة عند التفسير.

الإجابة على الشبهة الثانية: الشبهة الثانية في الحقيقة ناتجة عن الشبهة الأولى وكما أسلفنا فإنها في غالب الأحيان تأتي بسبب عدم التعمق في النصوص القانونية.

الإجابة على الشبهة الثالثة: بالنسبة لموضوع أصالة الصحة يجب القول أولاً: إن القضايا المهمة كالولاية أو السلطنة أو الحكومة لا يمكن اعتماد مبدأ أصالة الصحة على هذا النمط فيما يتعلق بالنفوس والأعراض والناس. ويقول أحد الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة على هذا الصعيد[1] متسائلاً: من القائل إن أصالة الصحة يمكن تنفيذها

---

(1) حجة الإسلام والمسلمين صادق لاريجاني، من الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة، البراءة أو إحراز الصلاحية للمرشحين، صحيفة كيهان عام 2003 ص12.

والأخذ بها في مثل هذه الحالات؟ وهل يمكن لنا أن نقول لشخص لا نعرف عنه شيئاً وما إذا كان من الصالحين أم المسيئين إنك رجل طيب إن شاء الله وبإمكانك أن تأتي لتكون رئيساً للجمهورية مثلاً. وهل هذا من العقل والحكمة بشيء؟ ونحن لا نقبل مبدئياً بإجراء مبدأ أصالة الصحة في الأمور المهمة. فهذه الحالة هي حالة الاحتياط لا حالة إجراء أصالة الصحة.

ثانياً: إن أصالة الصحة هو من المبادئ العلمية، يعني أننا نأخذ بأصالة الصحة في حالات الشك لا في حالات اليقين أو عندما نقر بأن هذا الشخص ليس شخصاً صالحاً. والبحث هو أن مجلس الصيانة قام بالفحص والتدقيق ووجد إن هناك شخصاً مسيئاً فهل عليه أن يستخدم أصالة الصحة وما معنى مبدأ البراءة بالنسبة لمثل هؤلاء الأشخاص؟ وإن مبدأ البراءة لا يأتي لنا بمواصفات لأشخاص وباستخدام مبدأ البراءة لا يمكن أن نعلم ما هي صفات الأشخاص وما هي أوصافهم، وما هو مدى التزامهم بالإسلام فالبراءة هي البراءة من الذنب أو الجرم ولا يمكن أن تثبت بأن هذا الإنسان هو إنسان صالح. فهذا من البديهيات وهو من البحوث الأصولية وإن لغة أصالة البراءة هي لغة النفي لا الإثبات.

ويقول أحد أعضاء مجلس الصيانة: إن من يتحدث عن أصالة الصحة بهذه الطريقة لا يعلم شيئاً عن البحوث الأصولية وأن مبدأ أصالة الصحة يعد من بديهيات هذه البحوث وهو مبدأ عملي في ظرف شك لا ظرف محرز.

وبالنسبة لعمل وزارة الداخلية فهو من هذا النمط. إن مجلس الصيانة تم تكليفه بأن يقوم بمهمة الرقابة على الانتخابات لا أن يغمض

عينه فيقول إني قد نفذت المهمة. فإذا كانت الحالة بهذه الصورة فما هي الحاجة إلى الإشراف أصلاً؟

ثالثاً: إن إجراء الأصل (أصالة الصحة) لا يمنع من الحق في التحقيق والتفحص. وإن أصالة الصحة إنما يأتي للتسهيل ولا يمنع من إجراء التحقيقات والفحوص.

هـ ـ رقابة مجلس الصيانة على جميع مراحل الانتخابات: من الأركان الأخرى لتفسير مجلس الصيانة هو إشرافه الشامل لجميع المراحل التنفيذية للانتخابات، وإن تأييد أو رفض صلاحية المرشحين يعد من نماذج لجميع المراحل التنفيذية للعملية الانتخابية وتقع تحت عنوان الرقابة المسبقة.

إن الدستور يصرح في المادة رقم 59 والمادة رقم 99 بضرورة الرقابة على الانتخابات كما حدد المرجعية التي تتولي هذا الرقابة بصراحة تامة وحاسمة. إن المادة السادسة من الدستور تدل على أن الدستور يولي بالغ الأهمية للانتخابات. صحيح أن الدستور قد أوكل مهمة الرقابة على الانتخابات إلى مجلس الصيانة، إلّا أنه لم يعين حدود هذا الرقابة ولا حدود صلاحيات مجلس الصيانة في تنفيذ مهمة الرقابة. لذلك فقد برزت نظريات مختلفة حول نوع الرقابة الذي يجب أن يمارسه مجلس الصيانة، ويرى البعض أن رقابة مجلس الصيانة هو رقابة عليا وبموجبه يجب أن يشرف على العملية الانتخابية بصفة عامة في جميع أنحاء البلاد، ولا يلزم أن يقوم مجلس الصيانة بمباشرة الرقابة في تفاصيل كل دائرة من الدوائر الانتخابية، إلّا أن آخرون يرون أن مجلس الصيانة يجب أن يشرف على جميع مراحل العملية الانتخابية بما فيها جميع الدوائر بتفاصيلها ويجب ألّا يبقي شيء من العملية الانتخابية خارج إطار هذا الإشراف.

إلّا أن الأعراف لها انطباع آخر عن الإشراف على الانتخابات، لأن العرف يعتبر أن هذه المهمة تشمل تنفيذ العملية الانتخابية وعمليات الاقتراع وعدّ أصوات الناخبين وإعلان النتائج. ويرى البعض أنه حسب المفهوم السائد في الأعراف يتبادر إلى الأذهان أن الانتخابات هي بمعزل عن قضية تحديد الصلاحيات. ولو أنه لم يتم تأييد صلاحية أي من المرشحين لا يمكن القول في الأعراف بأن الانتخابات قد توقفت، بل يقال إن إجراء الانتخابات لم يتحقق[1].

لذلك لا يمكن مد شمولية مفهوم الإشراف على الانتخابات إلى حيث تأييد أو رفض صلاحية المرشحين من قبل مجلس الصيانة أي إن انطباع العرف عن الانتخابات ومفهوم قضايا تنفيذ الانتخابات لا يشمل رفض أو تأييد صلاحية المرشحين. إلّا أنه بموجب المادة رقم 99 من الدستور فإن مجلس الصيانة يتولى مهمة الإشراف على انتخابات مجلس خبراء القيادة، والانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية لتجديد مجلس الشورى الإسلامي والاستفتاء العام.

وفي هذا المجال توجد وجهات نظر مختلفة لأصحاب الرأي حيث يرى البعض أنه عندما تعلن الهيئة التنفيذية عن تأييدها لصلاحية المرشح فليس لأي مرجعية أخرى الحق في إبداء وجهة نظرها في هذا الموضوع وفي حالة رفض صلاحية أحد المرشحين فإن بإمكانه تقديم شكوى إلى مجلس الصيانة الذي يباشر النظر في الشكوى لإصدار قرار نهائي في صلاحية المرشح. ويرون إن تحديد الصلاحية لهو مرجعية تتصل بالهيئات التنفيذية بمعزل عن مجلس الصيانة ويستدلون بما يلي:

---

(1) شعباني، قاسم، القانون الدستوري وهيكلية الحكومة في الجمهورية الأساسية نشر الاطلاعات 1994، ص180.

1 ـ إن الرقابة المسبقة ولد ولأول مرة بتاريخ 22/ 5/ 1991م من خلال تفسير مجلس الصيانة للمادة رقم 99 من الدستور ويشمل جميع مراحل الانتخابات بما فيها تأييد صلاحية المرشحين أو رفضها. وقد صادق مجلس الشورى الإسلامي في دورته الرابعة على قانون الرقابة المسبقة عام 1995م ولم تكن هناك ممارسة للرقابة المسبقة قبل هذا التاريخ، إن قانون الرقابة المسبقة تمت المصادقة عليه في مجلس الشورى الإسلامي حينما لم تكن قواعده واضحة المعالم.

2 ـ إن الذي يمكن استنباطه من اللوائح المصادق عليها في المجلس إلى الآن هو أن تعيين الصلاحيات يقع على عاتق الهيئات التنفيذية لوزارة الداخلية وإن مجلس الصيانة له مجرد الإشراف، وعليه أن يواصل نفس هذه السيرة والأسلوب بعدئذٍ أيضاً.

3 ـ إذا قام مجلس الصيانة برفض صلاحية أحد المرشحين لا توجد مرجعية مؤهلة لقبول الشكاوى والاحتجاجات التي يتقدم بها المرشحون للنظر فيها، لذلك يلزم النظر في طلبات الترشيح في الهيئات التنفيذية ابتداءً وفي حال رفض صلاحية أحد الراغبين في الترشيح بإمكانه تقديم شكوى إلى مرجعية أخرى، لأنه لابدّ من وجود مرجعية نهائية ولتكن هذه المرجعية النهائية في عهدة مجلس الصيانة.

ويمكن طرح عدة مآخذ على هذه الرؤية كما يلي:

1 ـ إن الأمر المسلم به هو إن أي من مواد الدستور لم تحدد بأن تعيين صلاحية المرشحين للانتخابات هو من اختصاص وزارة الداخلية والهيئات التنفيذية المنبثقة عنها ولا يستفاد من القوانين

المشرعة في مجال الانتخابات إلى الآن إن الهيئات التنفيذية تشكل المرجعية كاملة الصلاحية لتعيين صلاحيات المرشحين[1]. ذلك بمعزل عن الوظائف المحددة للهيئات التنفيذية التي لم تؤخذ هنا بنظر الاعتبار.

2 ـ بالإشارة إلى المادة رقم 57 من الدستور الذي يصرح باستقلالية السلطات الثلاث فإنه من المسلم به إن تأييد أو رفض صلاحية المرشحين لعضوية مجلس النواب في الانتخابات التشريعية من قبل السلطة التنفيذية يتناقض وهذه المادة الدستورية من أهم أسباب هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية[2].

3 ـ إن إحراز الصلاحيات يعد تكليفاً لمجلس الصيانة لا حقاً من حقوقه. لذلك يعتبر مجلس الصيانة أفضل مرجعية لتشخيص صلاحية الراغبين في الترشيح لعضوية مجلس الشورى الإسلامي وذلك للأسباب التالية[3]:

أ: بالإمعان في مواد الدستور يتضح جلياً انه بعد سماحة القائد فإن أهم الوظائف والصلاحيات قد أعطيت إلى مجلس الصيانة، بما في ذلك صلاحية الحفاظ على الأحكام الإسلامية وصيانة الدستور والرقابة على جميع ما تصادق عليه السلطة التشريعية وإعداد وتنظيم قانون مجلس خبراء القيادة، وتفسير الدستور وتأييد صلاحيات الراغبين في الترشيح للانتخابات الرئاسية و... إن جميع هذه القضايا إنما تدل على المكانة الرفيعة لهذه المؤسسة الدستورية.

---

(1) شعباني، قاسم، المصدر السابق ص 188.

(2) نفس المصدر، وراجع شريف محمد المصدر السابق ص 28.

(3) شعباني، قاسم، المصدر السابق ص 191 ـ 193.

ب: وإذا ما أخذنا بالاعتبار تركيب أعضاء مجلس الصيانة يمكن القول إن المجلس يقع في مستوي عال من حيث رعاية الموازين القضائية وصلاحية التحكيم.

ج: بالتأمل والإمعان في قوانين الانتخابات المصادق عليها عام 1980م وبعد ذلك يظهر أن مجلس الصيانة قد اعتبر إلى الآن المرجعية الأفضل والأكثر ملائمةً للقيام بمهامها وقد استمرت السبل المتبعة إلى الآن على هذا الشكل[1].

فإذا أخذنا الأمور الآنفة الذكر بنظر الاعتبار واهتمام مجلس الصيانة بمهمة الحافظ على الدستور وصيانة الشعب، يبدو إن أفضل الطرق في هذا المجال هو أن الهيئات التنفيذية والإشرافية في أي من الدوائر الانتخابية تتولى في مهمة مشتركة النظر في الصلاحيات وإن المرشحين التي ترفض صلاحياتهم يصبح بإمكانهم في هذه المرحلة تقديم شكوى إلى مجلس الصيانة بحيث يصبح مجلس الصيانة المرجعية النهائية لتشخيص الصلاحيات وتحديدها. وإن الفائدة الأخرى التي تترتب على هذا الأسلوب هي عبارة عن زوال المآخذ التي تؤخذ في مجال مرجعية الشكاوى حيث يقال إن المرجعية التي تنظر في طلبات الترشيح لا يمكنها إعادة النظر في أحكامها عند تقديم شكوى إليها في نفس الموضوع وبالتالي فإن أية مرجعية تصدر أحكاماً ليس من المعقول أن يتم مراجعتها في شكاوى حول نفس هذه الأحكام.

(1) شعباني، قاسم، المصدر السابق ص191 ـ 193.

ثانياً: القضايا التي يمكن استنباطها من أساليب ممارسة الرقابة على الانتخابات من قبل مجلس الصيانة

إن مجموع النظم والقرارات المتخذة حول أساليب ممارسة مهمة الرقابة على الانتخابات يمكن الاستنباط منها بما يلي:

أولاً: إن مجلس الصيانة يمارس مهمة الرقابة على الانتخابات عن طريق الهيئات المركزية للإشراف والهيئات الإقليمية في المحافظات والتقسيمات التابعة لها.

ثانياً: إن المشرفين الذين يختارهم مجلس الصيانة لا يتمتعون بصلاحية النظر مباشرة في القضايا أو اتخاذ القرارات بل المفروض بهم رفع تقارير إلى من يفوقهم رتبةً من المسؤولين.

ثالثاً: إن اتخاذ قرارات نهائية يقع على عاتق الهيئة المركزية للإشراف وعلى مجلس الصيانة حسب أهمية الموضوع. وإذا كانت تلك القرارات ذات أهمية كبيرة من شأنها التأثير على سير الانتخابات أو نتائج الاقتراع، فإن الموضوع سيكون من صلاحية مجلس الصيانة فقط، بعبارة أخرى فإن إبطال أو وقف الانتخابات هي من اختصاص مجلس الصيانة فقط وإن المجلس هو المرجعية الوحيدة التي تمتلك اتخاذ القرار في هذا المجال.

ولا بد من التوضيح بأن اتخاذ مثل هذه القرارات يتطلب الإعلان عن الأسباب التي دعت إلى اتخاذها. وإن قرارات مجلس الصيانة المنبثقة عن مهمة الإشراف هي أحكام قطعية ولازمة الاتباع.

وفي المجموع أن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية يضم العديد من الآليات والسبل لممارسة مهمة الإشراف على الأمور منها منح الثقة

لأعضاء مجلس الوزراء عن طريق الاقتراع في مجلس النواب «المادة رقم 87 إشراف تأسيسي»، تأسيس لجنة المادة رقم 90 في مجلس النواب للنظر في الشكاوى واستصدار مذكرات وطرح أسئلة على المسؤولين المعنيين «المادة رقم 88 من الدستور الإيراني أو الاستجواب الموجه للوزراء «المادة رقم 89» من الدستور ممارسة التحقيق والتفحص «المادة رقم 76» من الدستور من قبل نواب المجلس تعتبر من المواد التي تنص على رقابة السلطة التشريعية على أعمال ونشاطات السلطة التنفيذية ومنها ما هو رقابة مسبقة في طبيعته مثل التصويت على الثقة التي تمنح للوزراء أو التصويت على الثقة بعد استجوابهم.

كما إن مهمة الرقابة التي تمارسها مؤسسة المفتشية العامة لضمان حسن جريان الأمور والتنفيذ الصحيح للقوانين من قبل المؤسسات الإدارية وأجهزة الدولة «المادة رقم 174» من الدستور ومهمة الرقابة التي تمارسها السلطة القضائية لضمان حسن تنفيذ القوانين عن طريق المحاكم «المادة رقم 156» من الدستور وهي من نماذج الإشراف الذي تمارسه السلطة القضائية على السلطة التنفيذية. كما أن النظر في أوراق اعتماد أعضاء مجلس النواب والمصادقة عليها يعتبر نموذجاً من نماذج الرقابة الذي تمارسه السلطة التشريعية على أعضائها.



الخاتمة

تأسيساً على ما تقدم يمكن الوصول إلى الاستنتاجات والملاحظات التالية:

أ) يعتبر بحث السلطة (السيادة) من البحوث الهامة والبارزة في إطار القانون الدستوري أي أن أهم وأبرز بحث في القانون الدستوري هو بحث السلطة (السيادة)، وفي دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية تم تقديم السلطة على أنها محور وأساس الحقوق الأساسية وتم فهمها على الشكل التالي: «السلطة المطلقة على الكون والإنسان هي لله سبحانه تعالى والله هو الذي خوّل البشر حق تقرير مصيرهم الاجتماعي (أعطاهم حق اختيار حياتهم الاجتماعية)، ولا يمكن لأي شخص أن يسلب الإنسان هذا الحق الإلهي أو أن يضعه في خدمة مصالح شخص أو مجموعة من الأفراد....»، وكذلك من خلال الاطلاع على رؤى ووجهات نظر العلماء والمفكرين الإسلاميين فإننا نصل إلى نتيجة مفادها أن الله سبحانه وتعالى قد أعطى البشر حق السيادة وممارسة السيادة بصفتهم أناساً قادرين وواعين ويمتلكون الحنكة اللازمة وذلك ضمن إطار محدد، علماً بأن هذا الإطار لا يحتوي إطلاقاً على أية تأويلات خرافية واستبدادية أو ظالمة وغير عادلة.

لقد حاولت الدراسة التركيز على سلبيات وإشكالات الرؤية التي

تنفي دور الشعب وحقه في ممارسة السلطة وقد تبين من خلال ذلك أن أصحاب تلك الرؤية لا يمتلكون الأدلة الكافية والدقيقة من أجل إثبات صحة ادعاءاتهم، في الوقت الذي يتم فيه خلافاً لذلك التأكيد في آيات عدة من القرآن الكريم وفي سيرة النبي والأئمة الأطهار وخصوصاً الإمام علي عليه السلام على الدور المركزي والمحوري للشعب، وبعبارة أخرى فإن تحديد ونفي الدور المركزي للشعب في إعطاء الشرعية للحكومة والنظام وفي ممارسة السلطة في مقابل الأدلة والبراهين القاطعة على الشرعية الإلهية للحكومة الشعبية هو ليس إلا بمثابة اجتهاد في مقابل وجود نص شرعي. وعلى هذا الأساس فإن المادة 56 من الدستور تؤكد بوضوح على الدور السيادي للشعب المسلم في تقرير مصيره وعلى تفاوت ذلك مع سلطة الفرد في المجتمعات العلمانية (غير الدينية)، ومن البديهي أن يكون هناك اختلافاً ملحوظاً بين بنية القانون في المجتمع الإسلامي وبين بنية القوانين المطبقة في المجتمعات العلمانية. وبما أن الدستور هو حصيلة وثمرة مجموعة من المتطلبات والاعتقادات والمعايير والقيم الأخلاقية لشعب ما فإنه من حق الشعب المسلم أيضاً أن يختار بملء إرادته ورغبته مجموعة القوانين الخاصة التي يكون الهدف منها تأهيل وتنظيم أوضاعه الاجتماعية.

وبشكل عام فإن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية قد هيّأ الظروف والشروط المناسبة من أجل أيجاد نوع من الديمقراطية ذات السمات الخاصة، كما أنه قدم ضمانات وتعهدات قاطعة نسبياً في سبيل الدفاع والذود عن هذه الديمقراطية. إن السيادة في الجمهورية الإسلامية تكون ضمن إطار أحكام الشريعة الإسلامية. والدستور يعترف بالسيادة وفقاً لمفهومها الإسلامي. غير أن الشعب هو الذي يمارس السيادة بشكل

مباشر أو غير مباشر باعتبارها حقاً إلهياً له. وبعبارة أخرى، السيادة تكون مرتبطة بالشعب أولاً وعلى الشعب نفسه ممارسة تلك السيادة ثانياً. والشعب لا يستطيع منح هذا الحق لأي جهة أخرى. ولا يحق لأي مؤسسة أو سلطة سياسية أن تعتبر وتدعي أن سلطتها وشرعيتها لا تنبع من الشعب. وبناء على ذلك فقد أقرّت الجمهورية الإسلامية بسيادة الشعب.

في الجمهورية الإسلامية الإيرانية يجب على كل صاحب منصب أو مسؤول وعلى كل عضو من أعضاء الهيئة الحاكمة أن يقوم بإنجاز مهامه ضمن الإطار القانوني المحدد له. ولا يحق لأي سلطه أو جهة من تلك الجهات أن تعمل خارج الإطار القانوني المحدد لها (أن تكون فوق القانون). فالسلطة الحاكمة تكون منبثقة عن الشعب، أي أنها تمارس السلطة استناداً إلى مبدأ التمثيل. والقانون يصادق عليه من قبل المؤسسات القانونية المنبثقة عن الشعب والذي بدوره يحدد مهام وإطار عمل تلك المؤسسات، أي أن الشعب هو الذي يحدد بشكل غير مباشر منحي وأسلوب عمل السلطة الحاكمة، وإن أعضاء هذه السلطة بصفتهم نواباً للشعب وممثلين له مكلفون بالعمل ضمن ذلك الإطار، وفي الوقت نفسه لا يحق لهم اعتلاء المناصب وممارسة السلطة بشكل مستقل.

إن نص المادة السابعة والخمسين من الدستور يقوم على أساس الإشراف الكامل للولي الفقيه على السلطات الثلاث، وبناءً على ما تمت الإشارة إليه سابقاً فإن هذا لا يعني بأن سلطات الولي الفقيه هي سلطات مطلقة وغير مقيدة وأعلى من القانون، لأنه في هذه الحالة تنتفي مظاهر الديمقراطية على الصعيدين العملي والنظري، بل إنه يجب فهم وتفسير الولاية المطلقة ضمن إطار السيادة الشعبية وسلطة وسيادة القانون.

إن الشعب بمصادقته على الدستور يكون قد قبل به جملةً وتفصيلاً ووافق بالتالي على أن تبادر الهيئة الحاكمة إلى ممارسة السلطة بالنيابة عنه وذلك في إطار عقلاني ومحدد، ولا يمكن التصور أو التخيل بأن يقوم الشعب بإعطاء جهة أو مؤسسة ما سلطة وصلاحية مطلقة وغير مقيدة (لا حدود لها) بحيث تقوم بتنفيذ وإنجاز كل ما تريده وترغب به وذلك لأن هذا الأمر مرفوض ومدان من الناحيتين العقلية والشرعية وبالتالي لا يمكن تصوره. حيث إن ممارسة السلطة في الجانب الذي يتعلق بالتشريع تتم بشكل مباشر من جانب نواب المجلس.

لقد تم تنظيم وتدوين دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية بناء على الأحكام والقوانين الإسلامية، وتشير المادة الثانية من هذا الدستور إلى بنية وأساس وجوهر الإسلام. ومن هنا فإنه يلاحظ بأن الدستور لم ينفي مبدأ السيادة، ولم يضع السيادة والسلطة الشعبية في مواجهة سلطة الخالق وسيادته. بل إنه اعتبر تلك السلطة تابعة ومستمدة من سلطة الله (السيادة الله) وتستند إلى إرادته. وأن بنية وهيكلية الدستور الإيراني تقوم على أساس الفصل العملي لسلطة الولي الفقيه (قائد الثورة) عن نطاق نفوذ السلطة الوطنية وتمتع سلطه الشعب بالشرعية القانونية في حال وجد تآلف بينهما. وعلى الرغم من أن الولي الفقيه هو الذي يشرف على كافة قضايا وشؤون البلاد ويوفر لها الشرعية والغطاء القانوني بصفته العامود الفقري للنظام غير أن سلطة الشعب هي السلطة المطبقة في إطار المسائل والقضايا الشخصية، العامة، والوطنية وفي قضايا مثل انتخاب رئيس الجمهورية، أعضاء مجلس الخبراء، أعضاء مجلس الشورى الإسلامي وغير ذلك من الأمور والقضايا الأخرى، وقد تم أيضاً وضع أسس ومبادئ خاصة من أجل ذلك لكي تراعي من خلالها الحرية وحق السيادة

الشعبية الوطنية، وبالنسبة لهذه القضايا فإن شخصية القائد الحقيقة تتمتع كغيرها من أعضاء المجتمع الأخرى بالسيادة الوطنية.

إن المهام والمسؤوليات الوطنية والتنفيذية للقائد والتي جاءت في مواد متعددة من الدستور لا تخرج عن هذه السيادة والسلطة الوطنية التي أجمع عليها الشعب بكافة فئاته وذلك لأن الشعب بنفسه هو الذي حدد بملىء إرادته هذه المهام التنفيذية وأوكلها للفقيه الكفؤ (جامع الشرائط) الذي يتمتع بجميع الشروط المطلوبة (الولي الفقيه) وذلك أثناء الاستفتاء الواسع الذي أجراه عشية الثورة الإسلامية المباركة، وانسجاماً مع عاداته ومعتقداته الدينية فقد طالب الشعب الإيراني بتأسيس وقيام نظام الجمهورية الإسلامية في إيران. ومن جهة أخرى فإنه كان لابد من تقوية وتدعيم طرق وأساليب الدفاع والذود عن الحقوق العامة للشعب وخاصة في مجال ممارسة السلطة، وكذلك الاستفادة القصوى من كافة الطرق القانونية المتاحة في سبيل دعم وتعزيز الحضور الجماهيري على كافة الأصعدة لأن الأساس هو حق السيادة الشعبية (سلطة الشعب) وبالتالي يجب الدفاع عن هذا المبدأ المبارك وحمايته من التجاوزات المختلفة.

ب) على ماذا يستند دستور الجمهورية الإسلامية في تصنيف فصل السلطات؟ وهذا هو السؤال الذي تم عرضه في هذه الدراسة وتم التطرق إليه في مقدمة البحث.

وبعد التطرق إلى مفهوم السلطة في العالم بشكل عام وفي الجمهورية الإسلامية الإيرانية بشكل خاص، فقد تناول الفصل الأول من هذه الدراسة البحث في نظام فصل السلطات حيث إنه تم التركيز في هذا الفصل على الطريقة والأسلوب الذي يتم فيه تصنيف فصل السلطات في

الجمهورية الإسلامية الإيرانية وعلى صيغة العلاقة التي تربط بين تلك السلطات، وعلى الرغم من أن مبادئ دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية كانت قد استندت في مضمونها إلى نظام فصل السلطات إلا أن هذا الدستور لم يتضمن نصاً صريحاً حول مصطلح فصل السلطات. ويشير الدستور في مادته السابعة والخمسين إلى أن السلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية، القضائية مستقلة عن بعضها البعض..

إن الشيء الذي يمكن استخلاصه من نتائج البحوث المطروحة هو وجود نوع من الفصل النسبي بين السلطات الثلاث. أما بالنسبة لعملية انتقاء القضاة الذي لا يحق لأي سلطه التدخل فيها فإنه يمكن القول بأن هذه العملية تستند إلى مبدأ الفصل المطلق للسلطات. ومن القضايا الأخرى التي تنزع إلى الفصل المطلق للسلطات هي عدم حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية، حيث إن دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لم ينص صراحة على هذه القضية وبالتالي لا تستطيع السلطة التنفيذية حل البرلمان. والشكل الظاهري للقضية هو أن رئيس الجمهورية لا يستطيع وضع العراقيل والمعوقات أمام عمل المجلس وقراراته وأن مصادقته وتوقيعه على القوانين ليس الهدف منها إكمال القانون وإضفاء الشرعية عليه بل لكونه رئيساً يتربع على رأس السلطة التنفيذية أي أنه عبارة عن واسطة يتم من خلالها إعلام وإبلاغ المسؤولين التنفيذيين وكافة فئات الشعب بعملية إقرار القانون وبأنه وُضع موضع التنفيذ.

لقد نُظمت العلاقات بين السلطات في الجمهورية الإسلامية الإيرانية على نحو خاص يختلف عن بقيه دول العالم الأخرى. وعلى الرغم من أنها تعتبر من الناحية الظاهرية فصلاً نسبياً للسلطات غير أن هذه العلاقات تحظى بأهمية وسمات خاصة تميزها بشكل واضح عن بقية

الأنظمة الأخرى، حيث إن صلة الوصل الرئيسية بين القوى الحاكمة في إيران هي الولي الفقيه والقيادة (قائد الثورة). وإن ممارسة السلطة من قبل السلطات الثلاث تكتسب شرعيتها وقانونيتها فقط على ضوء رؤية وإشراف القائد، ومن أجل الحيلولة دون بروز مشكلات قد تنجم عن تدخل السلطات في عمل بعضها البعض تم اتخاذ مجموعة من التدابير والحلول المناسبة لأجل التغلب على تلك المشكلات. إن الدستور الإيراني بكل واقعية وضمن تأكيده على استقلال القوى الحاكمة في الجمهورية الإسلامية الإيرانية استفاد عملياً من كلمة استقلال السلطات بدلاً من كلمة فصل السلطات. لذلك فإننا نلاحظ من خلال المرور على البحوث المطروحة والمبادئ المنصوص عليها في الدستور أنه قد تم الأخذ بشكل ما في نظام الجمهورية الإسلامية الإيرانية بمبدأ فصل السلطات (بالتأكيد المقصود هنا استقلال السلطات) وأن لهذه السلطات مهام ونشاطات مستقلة عن الأخرى غير أنها تمتلك نظاماً متميزاً وخاصاً بها يختلف عن كافة الأنظمة التي يوجد فيها فصل للسلطات.

ج) يعد البحث الخاص بمسؤوليات ومهام وصلاحيات مجلس الشورى الإسلامي من البحوث البارزة والتي تستحق الاهتمام في هذه الدراسة حيث إنه ونتيجة لأهمية هذا البحث فقد تم التركيز عليه ودراسته دراسة مستفيضة ومعمقة، ففي المقام الأول تمت دراسة التشريع وشرح وتوضيح معنى القانون، حيث إن هناك مجموعة من التعاريف المختلفة للقانون والتي تم الاستناد فيها إلى معاني ومفاهيم مختلفة. فبدايةً تم السعي من أجل إظهار وتبيان الفرق والاختلاف بين القانون وعمل التشريع وبين القرار وعملية اتخاذ القرار، في الخطوة التالية وأثناء تعريف القانون ومن خلال التحفظ على بعض التعاريف التي اعتبرت أن

جزء من القانون هو قانون، فقد تم العمل من أجل عرض رؤية صحيحة ودقيقة لمعنى ومفهوم القانون.

إن مسؤولية التشريع والإلزام بالتنفيذ تقع على عاتق الجهة التي تتمتع بصلاحية عامة في وضع القوانين العادية. وبالرغم من أن للدساتير، الاستفتاء والقوانين الاستثنائية أهمية خاصة إلا أن الاستحقاق والروتين الخاص بكل منها يؤدي إلى أن يتحمل المشرع العادي المسؤولية الكاملة في إلغاء حالة الإلزام.

اعتبر دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية أن المؤسسة (الجهة) التي تتمتع بالمؤهلات والصلاحيات العامة للتشريع هي مجلس الشورى الإسلامي، حيث إنه واستناداً إلى المادة الواحدة والسبعين من الدستور يحق لمجلس الشورى الإسلامي سن القوانين المتعلقة بكافة القضايا في إطار ما نص عليه الدستور وقد تم تقديمه على أنه الجهة الرئيسية المسؤولة عن وضع القوانين العادية. غير أن هناك بعض الصعوبات والمعوقات التي تعترض عمل هذه السلطة بالنسبة لبعض المسائل وتكمن هذه الصعوبات في عدم تعارض قرارات المجلس مع مبادئ وأحكام المذهب الرسمي للبلاد وكذلك مع الدستور أي أن القيود المفروضة على هذه السلطة هي من أجل حماية الدستور والشرع وعدم انتهاكهما الأمر الذي يؤدي إلى تجريد القوانين المخالفة للشرع والدستور من سلطتها وصفتها الإلزامية. ومن جهة أخرى بما أن القوانين العادية تقع في مرتبة أدنى من القوانين الأساسية فإن هذه القوانين (الأساسية) تعد خارجة عن صلاحيات مجلس الشورى حيث إن إسلامية النظام كانت سبباً في أن لا تتعارض الحقوق والواجبات التي حددها المجلس مع الشرع الإسلامي، وبناءً على هذا الأساس فإن ذلك يعد أيضاً عائقاً آخر أمام مجلس

الشورى الإسلامي في سن القوانين ووضعها. في كل مكان من الدستور كان يرد فيه اصطلاح «تطابق» أو اصطلاح «استناداً أو بناء» فإن ذلك كان يترافق بعبارة «معايير إسلامية» وفي كل قضية تم فيها الحديث عن «عدم التعارض» كانت تترافق مع مصطلح «الأحكام الإسلامية» .

د) الأساس في التشريع هو أن توضع وتسن القوانين من قبل الممثلين المنتخبين والمجلس التشريعي. وفي إيران نرى أن سلطة وصلاحية مجلس الشورى الإسلامي بالنسبة لإقرار القوانين هي سلطة وصلاحية حصرية ولا تقبل التفويض وقد نص الدستور صراحة على هذا الأمر. غير أن الدستور أجاز في بعض الحالات لمؤسسة أخرى غير مجلس الشورى الإسلامي بأن تتولى مهام وسلطات التشريع، وقد حددت المادة 85 من الدستور هذه السلطات والصلاحيات. وطبقاً لهذه المادة فإنه بالإضافة إلى الصلاحية التي يتمتع بها مجلس الوزراء في وضع اللوائح التنفيذية للقوانين يحق لمجلس الوزراء أيضاً فرض القوانين في حالات أخرى. واستناداً إلى الجزء الأخير من المادة 85 من الدستور فقد خوّل مجلس الشورى الإسلامي صلاحية فرض القوانين ـ اللوائح والأنظمة الداخلية ـ إلى مجلس الوزراء (الحكومة). الحالة الأخرى التي يتم فيها تفويض الصلاحية للحكومة تتحقق في حال تم تحديد كافة الحقوق والواجبات في الدوائر التنفيذية والإدارية من قبل مجلس الشورى الإسلامي (قوانين التشغيل ـ الإشراف والرقابة ـ المالية ـ الحسابات و...). ومن ثم يعهد إلى الحكومة التكفل بوضع القوانين واللوائح الإدارية من أجل القيام بالمهام الإدارية وتوفير الجو الملائم لتنفيذ القوانين وتنظيم المؤسسات والهيئات الإدارية. وهذا الأمر يتوقف على أن لا تتنافى وتتعارض هذه اللوائح والأحكام مع القواعد والمبادئ التي حددها وأقرها مجلس الشورى الإسلامي.

ذ) إن وظيفة ومهمة مجلس الشورى الإسلامي فيما يخص القوانين الاستثنائية والطارئة هي عبارة عن تحديد وتوضيح فحوى ومضامين العناوين الاستثنائية (الحالات الطارئة)، وفرض القوانين المؤقتة استناداً إلى الحالات الطارئة. وتشكل هذه القوانين التي وضعت تبعاً للظروف الطبيعية وبناءً على الأحكام الأولية القاعدة والركيزة الأساسية لبناء وتنظيم أي نظام حقوقي. ونظراً لبدء العمل وبسبب الحالات الطارئة في القضايا التي لا يوجد فيها إمكانية للعودة إلى الأحكام الأوليه والعمل على أساسها فإن مصطلحاً جديداً يطرح تحت عنوان التشريع الاستثنائي أو قانون الطوارئ والذي دخل حيِّز التنفيذ والتطبيق في القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية بصفته عرفاً تشريعياً. وعلى هذا الأساس فإن القوانين الطارئة أو الاستثنائية تقع في مرتبة أعلى من القوانين العادية وذلك بفعل الأولوية والأفضلية النسبية للأحكام الاستثنائية العناوين الثانوية على الأحكام والقوانين الأساسية العناوين الأولية. وإن هذه القوانين مؤقتة وتكون لها أولوية وأفضلية على القوانين العادية فقط في حال امتلاكها لسلطة إلزامية، وبعد الانتهاء من الحالة الطارئة أو الفترة الزمنية المحددة فإن هذه القوانين ستسقط وتعتبر لاغية.

كما أننا أشرنا في هذا الجزء من الدراسة إلى الخلافات القائمة حول من هي الجهة المختصة في تحديد حالة الضرورة ومدى الحاجة إلى هذه القوانين، فهل تحديد حالة الضرورة هو من اختصاص مجلس صيانة الدستور أم من اختصاص مجلس الشورى الإسلامي؟

لطالما كان تحديد وإثبات حالة الضرورة من الشروط الأساسية للقوانين الاستثنائية، وقد برز نوع من الخلاف بين مجلس صيانة الدستور ومجلس الشورى الإسلامي حول الجهة المختصة في تحديد حالة

الضرورة والحاجة إلى اتخاذ قوانين طارئة. وأولى القضايا التي تم التركيز عليها في البحوث الخاصة بالضرورات هي بما أن الضرورات قضايا مصداقية وبحث الضرورة لم يكن معلناً ومشرعاً فقد وجد مكاناً له من خلال النماذج وبالتالي أصبح له مستند قانوني، واستدلال الأشخاص الذي يعتقدون بأن تحديد الحالة الطارئة والضرورات هو من اختصاص أعضاء مجلس الشورى الإسلامي وليس من اختصاص الفقهاء المجتهدين من أعضاء مجلس صيانة الدستور يكمن في هذه النقطة حيث إن البحث في المصاديق ليس من اختصاص الفقيه والعالم بل إن هذا الأمر هو من اختصاص المكلفين وذلك حتى يتمكنوا من العمل على تحديد الضرورات.

وعلى هذا الأساس فإن المكلف وأثناء أداء مهمته يقع أحياناً أسيراً وحائراً بين حكمين أو أكثر، وفي هذه الحالة يجب على المكلف أثناء تشخيصه للحالة الطارئة ترجيح هذه الحالة على القضايا العادية والطبيعية. لذلك وبعد استفحال المشكلة إلى الدرجة التي يتم فيها الإعلان عن صحة وحقيقة الحالة الطارئة «غير باغ ولا عاد» فإن الحكم الشرعي يخرج من حالته الطبيعية والبدائية (الأولية) ويخضع لشروط وظروف الحالة الطارئة. والإمام الخميني[1] في مرسوم له أحال مسألة تحديد الجهة المكلفة بالإعلان عن حالات الطوارئ إلى مجلس الشورى الإسلامي، مع الإشارة إلى أن الإعلان عن حالة الطوارئ يتم عن طريق

---

(1) اعتبر الإمام الخميني في قراره المؤرخ بتاريخ 10/10/1982 أن مجلس الشورى الإسلامي هو صاحب العلاقة في تحديد حالات الطوارئ والضرورة وتدهور النظام الاجتماعي والتشريع الواجب اتخاذه فيما يخص هذه الحالات (الجريدة الرسمية، مجموعة القوانين سنة 1982، ص 195).

غالبية أعضاء مجلس الشورى الإسلامي، كما أن مجلس صيانة الدستور يعترف في أحد بياناته الرسمية بواجب ووظيفة مجلس الشورى الإسلامي في تحديد الحاجات الاجتماعية.

و) خول الدستور الإيراني مجلس الشورى الإسلامي صلاحية وضع القوانين العادية، غير أن الدستور نصّ أيضاً بشكل استثنائي على وجود سلطات وجهات أخرى غير مجلس الشورى الإسلامي تقوم بهذا الدور، وهي الجهات القائمة على المادة 108، المجلس الأعلى للثورة الثقافية، اللجان الداخلية لمجلس الشورى الإسلامي، الحكومة أو مجلس الوزراء.

ونشير إلى حيث إن اللجان الخاصة بالمادة 108 من الدستور تعمل ضمن نطاق مجلس الشورى الإسلامي ولكنها في الوقت نفسه تكون مستثناة من السلطة العامة لهذه المؤسسة. وبشكل عام فقد انحصرت هذه السلطة بيد مجلس صيانة الدستور بشكل نسبي وبيد مجلس خبراء القيادة.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الدراسات التي أنجزت في هذا الخصوص تُبين وتدل على أن الدستور قد خوّل مجلس الشورى الإسلامي سلطة الإلزام بتنفيذ القوانين، وبهذا الشكل فإن العلاقة بين مجلس الشورى الإسلامي ولجان المادة 108 من الدستور والعلاقة بين قراراتها هي علاقة متوازية. وفيما يتعلق بتقسيم السلطات والمسؤوليات الذي تم بين هاتين الجهتين فإن أياً منها لا تحظى بأفضلية وتفوق على الأخرى. أما المجلس الأعلى للثورة الثقافية فيمتلك مهارات وكفاءات معروفة ومشهود لها، غير أن سلطته هذه مقيدة بقيود بحيث إنها لا تسمح لمجلس الشورى الإسلامي ممارسة التشريع. وبالتالي فإن هذا المجلس سيبقى طيلة فترة وجود مجلس الشورى الإسلامي. وخلال هذه العلاقة الطويلة

والدائمة يحتفظ المجلس بمكانة ومرتبة مميزة عن المجلس الأعلى للثورة الثقافية. وهذا الاستدلال والاستنتاج ينطبق أيضاً على العلاقة القائمة بين مجلس الشورى الإسلامي واللجان الداخلية للمجلس ومجلس الوزراء (الحكومة). وعلى هذا الأساس فبما أن سلطة هذه الجهات تكون مرهونة بإذن مجلس الشورى الإسلامي فإن هذه الجهات تحتل مكانة ومرتبة أدنى من مجلس الشورى الإسلامي.

ومن بين السلطات التشريعية تتم الإشارة إلى مجلس تشخيص مصلحة النظام الذي تم تأسيسه بناءً على المادة 112 من الدستور، ويقوم هذا المجلس بالبت في القضايا الخلافية الناجمة عن اعتراض مجلس صيانة الدستور على القرار الصادر عن المجلس بحجة تعارضه وتنافيه مع المعايير الشرعية أو الدستور والتي تقود إلى حدوث أزمة بين المجلسين تقتضي تدخل مجلس التشخيص.

ز) أدرج دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية (المعدلة) بعد إعادة صياغته في عام 1989 مسألة إشراف رئيس مجلس الشورى الإسلامي على قرارات الحكومة في آخر المادتين 85 و138 منه، وبعد وضع الأنظمة واللوائح التنفيذية واللوائح الإدارية بالاستناد إلى المادة 138 وبعد الحصول على إذن المشرع من الصلاحيات والمهام الرئيسية لمجلس الوزراء والتي يجري اطلاع رئيس المجلس عليها بعد إقرارها وإحالتها للتنفيذ والذي بدوره إذا ما رأى أنها تتعارض مع القانون، فإنه يقوم بإعلام الحكومة بذلك مترافقاً مع رأيه الشخصي. وقد كنا أشرنا في هذا الكتاب إلى أن القانون كان يواجه أثناء تطبيقه للمواد المعلنة والمذكورة صعوبات وإشكالات أساسية الأمر الذي يترتب عليه إفرازات وتبعات قانونية هامة وتداعيات لا يمكن التكهن بها، وحتى الآن لم يتم

حسم القضية المتعلقة بالجزء الأخير من المادة الخامسة والثمانين من قبل المجلس والذي ينص على عدم تعارض قرارات الحكومة مع القانون حيث إن هذا الأمر يؤدي إلى زعزعة وعدم استقرار قرارات الحكومة ويفتح الباب واسعاً على احتمال الاعتراض وعدم المصادقة على القرار الذي تم إصداره من قبل الحكومة ودخل حيِّز التنفيذ وربما يكون قد مضى على تنفيذه عدة شهور أو عدة سنوات. وفي حال حدث ذلك ونتيجة لتوقف العمليات التنفيذية فإنه بالإضافة إلى تدمير وهدر رؤوس الأموال الوطنية سيترتب على ذلك تبعات وعواقب قانونية سيئة.

ح) إن الأمر المهم الذي يعطي لسلطة القانون مكانتها وأهميتها الخاصة ويكون سبباً رئيسياً في أن يلعب القانون دوره العملي والحقيقي في المجتمع هو نمط التشريع الصحيح والمبني على أسس علمية ومنطقية. ومن الواضح جداً أنه إذا لم تتمكن السلطة التأسيسية أو المشرع العادي من تطويع القوانين والأحكام وجعلها في خدمة الظروف والأوضاع الحياتية والمعيشية للمجتمع وأن تلبي الحاجات والمتطلبات الثقافية، الاجتماعية، والاقتصادية للمجتمع، فإن هذه القوانين لن تكون حية وفاعلة ولن تمتلك الأدوات اللازمة لاستمرار سلطتها وسيطرتها وستبقى بالتالي على شكل وثيقة مكتوبة ليس لها أي مكانة أو شخصية اعتبارية.

كما أننا أشرنا إلى أن مراحل التشريع في إيران تتم بصورة عادية وفورية من خلال المشروع واللائحة، حيث إن طرح مشروع القانون يكون من قبل المجلس (البرلمان) وطرح اللائحة يتم عن طريق السلطة التنفيذية (الحكومة). وقد أجريت في هذا الخصوص مقارنة مع بعض الدول ذات الأنظمة البرلمانية.

أما السلطة التنفيذية ونتيجة تعاملها اليومي مع تطبيق وتنفيذ القوانين

فإنها تكون أعلم وأكثر خبرة واطلاع على نواقص وعيوب القانون من المجالس التشريعية وبالتالي تكون الأقدر على اقتراح وابتكار النصوص القانونية. ولمشاريع القوانين واللوائح أشكال من الأولويات التي يتم تنظيمها وعرضها تبعاً لضرورتها والحاجة الماسة إليها. وقد ركزنا في هذه الدراسة على إحدى المسائل الخلافية جداً والمتعلقة باقتراح اللائحة من قبل الحكومة، كلائحة تعديل قانون الانتخابات ولائحة تعديل القانون الخاص بتحديد حدود سلطات وصلاحيات ومهام رئيس السلطة التنفيذية والتي لم تحظى في النهاية بموافقة مجلس صيانة الدستور. كما تم بحث ودراسة لائحة وقانون صلاحيات رئيس الجمهورية التي تمت برمجته بشكل وأسلوب يهدد استقلال السلطات ويُكرس السلطة تدريجياً ويحصرها في يد السلطة التنفيذية وبالتالي يحد من قدرة السلطة التشريعية ويفتح الطريق أمام تدخل رئيس السلطة التنفيذية في قرارات المجلس ويبررها.

وقد بينا وأوضحنا من خلال ذلك أن لرئيس الجمهورية دوراً تنفيذياً بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية وليس له أي دور رقابي أو قضائي.

ط) من أبرز وأهم القضايا المطروحة في هذه الكتاب هي الدور الرقابي والإشرافي الذي يمارسه مجلس الشورى الإسلامي (السلطة التشريعية) على كافة وجميع السلطات الأخرى ومن بينها السلطة التنفيذية حيث إن السيد استوارت ميل يقول حول هذا الموضوع: مهمة المجلس هي التشريع وليس ممارسة السلطة بل الإشراف على الحكومة ومراقبة أعمالها. ولهذا السبب نلاحظ في الأنظمة البرلمانية أن السلطات التشريعية تشرف على السلطة التنفيذية وتراقب أعمالها مستفيدةً من أساليب رقابة خاصة. وقد نص دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية في مبادئه ومواده المختلفة بشكل واضح على مصداقية وشرعية رقابة السلطة

التشريعية. وإن من أبرز الدلائل على رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ـ هي المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية. وقد تم في هذه الكتاب استناداً إلى مبادئ الدستور مناقشة ودراسة آليات الرقابة المختلفة لمجلس الشورى الإسلامي على السلطة التنفيذية وهذه الآليات تتمثل في: الرقابة المالية، الرقابة المباشر أو المصوب (الاستصوابي) على أعمال وقرارات السلطة التنفيذية (الحكومة)، الرقابة السياسية، ولمجلس الشورى الإسلامي بالإضافة إلى إقرار القوانين والمصادقة عليها حق الرقابة الدائم على تنفيذ القوانين. حيث إن الدستور منح هذا الحق للمجلس وحدد الآليات المناسبة لضمان تنفيذه. دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية وأثناء استعراضه لصيغة العلاقة بين السلطات نلاحظ أنه يُفضل الأنظمة البرلمانية. ففي الأنظمة البرلمانية وبالنظر إلى حقيقة والعلاقات بين السلطات تمتاز السلطة التشريعية بأعلى نسبة من القدرة والتفوق على السلطة التنفيذية.

ومن جملة الدلائل والعلائم على هذه القدرة العالية هو وجود أنواع وأشكال متعددة من أنماط وآليات الإشراف والرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وأشكال الإشراف والرقابة هذه عبارة عن: 1 ـ رقابة مباشرة 2 ـ رقابة بروتوكولية 3 ـ رقابة مسبقة 4 ـ رقابة مالية 5 ـ رقابة سياسية. وفي هذا الصدد فإن لمجلس الشورى الإسلامي استناداً إلى المادة 76 من الدستور الحق في التقصي والتحري حول جميع القضايا والمسائل داخل البلاد. المجلس وعلى ضوء الرقابة المباشرة يشرف على طريقة وكيفية تشكيل الحكومة والتغييرات التي تجري عليها. وكذلك يجب على رئيس الجمهورية بعد أن يقوم بتشكيل الحكومة عرضها قبل كل شيء على المجلس من أجل كسب الثقة.

الرقابة الأخرى التي تمت الإشارة إليها هي الرقابة الشكلية حيث أنه على المجلس بصفته العين التي يبصر فيها المجتمع أن يراقب على جميع قضايا وشؤون المجتمع وهذا الأمر يتحقق عن طريق الرقابة الشعبية واللجنة الخاصة بالمادة 90. وكنا قد أشرنا هنا إلى أن لجنة المادة 90 هي ليست سلطه قضائية وأنها لا تملك صلاحية التحقيق والتفتيش بالمعنى القانوني للكلمة بل ربما بسبب الحق الذي يتمتع به المجلس في التقصي والمتابعة وبسبب الطبيعة السياسية المحضة للمجلس فإنه يكون أداة للتقييم والدراسة. وقد أفردنا في هذا الكتاب مساحة لا بأس بها لبحث هذه القضية مؤكدين في الوقت نفسه على أنه يجب على لجنة المادة 90 أن تعمل بطريقة ومنهجية تكون بعيدة فيها قدر الإمكان عن الفئوية والحزبية، بحيث إن هذه اللجنة لعبت دوراً فاعلاً في الدور التشريعي السادس لمجلس الشورى لكن القضايا التي تناولتها أوجدت انطباعاً وأوحت بأن عمل اللجنة كان فئوياً انحيازياً وأنه في غالب الأحيان كان موجهاً ضد المعارضين الحزبيين، وكذلك دفع هكذا نوع من الأعمال والتصرفات إلى اعتبار ذلك نوعاً من المواجهة من جانب السلطة القضائية. أما بالنسبة للرقابة الشكلية فنلاحظ أن الدستور قد منح المجلس صلاحيات واسعة وملفتة للانتباه في مجالات التحقيق والتقصي والمتابعة وعندما يتم ذكر عبارة في جميع القضايا أي كافة القضايا الداخلية والدولية وفي المفهوم التنظيمي أي كافة المنظمات والمؤسسات والسلطات المختصة، فهذا يعني أن جميعها تخضع وتنضوي تحت لواء المبدأ الرقابي الآنف الذكر. بيد أنه وعلى الرغم مما تقدم وكل ما جاء ونص عليه الدستور فإن مجلس تشخيص مصلحة النظام بإقراره للمادة 198 من النظام الداخلي يكون قد استثني كافة الأجهزة التي تعمل تحت الإشراف المباشر للقائد ومجلس خبراء القيادة ومجلس صيانة الدستور.

وهنا لابد من الإشارة إلى أنه في النظام الشعبي للجمهورية الإسلامية الإيرانية الذي تستمد فيه جميع المؤسسات والسلطات وحتى مؤسسة القيادة[1] شرعيتها ومصداقيتها من الشعب مباشرة ويسود فيه مبدأ تساوي القائد وكافة أفراد الشعب مع بعضهم البعض أمام القانون، لا يمكن أن يكون هكذا استثناء مبرراً فيه بأي شكل من الأشكال أو أن ينكر ويغفل الحق القانوني والشرعي للمجلس على الإطلاق. لذلك إذا اعتبرنا أن آليات الإشراف والرقابة هي تحقيق وتقصي ومتابعة أو كما جاءت في الدستور الإشراف على جميع أمور وشؤون البلاد فإنه من واجب جميع الأجهزة والمؤسسات والسلطات أن تكون في ذروة وقمة التعاون وأن لا تعتبر نفسها خارجة عن دائرة التحقيق والتفتيش والمسائلة أو تكون مستثناة من ذلك.

ك) من بين الآليات المعمول بها في القانون العام وخصوصاً في الأنظمة ذات الطابع البرلماني هو الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال استجواب النواب لأعضاء الحكومة (الوزراء) وإلزام الوزراء بالإجابة على تساؤلاتهم. ويعد استجواب الحكومة من بين الأدوات والآليات الهامة التي وضعت في يد البرلمان من أجل مراقبة عمل الحكومة، وبالإضافة إلى الوزراء فقد كلّف الدستور بعد إعادة صياغته عام 1989 م رئيس الجمهورية أيضاً بالإجابة على تساؤلات نواب مجلس الشورى الإسلامي مثله مثل كافة الوزراء في حكومته.

ولجعل هذه القضية أكثر شفافية قمنا بمراجعة وإعادة النظر في

---

(1) وفقاً للمادة 107 من الدستور.

المادة ثمانية وثمانين من الدستور[1] والتي لا تحظي بمكانة جيدة وتفتقد أيضاً للأرضية والدعم الشعبي. وحول عبارة أن يستجوبوه حول أحد مهامه فإن المسألة الهامة والدقيقة التي تطرح نفسها هنا هي بما أن رئيس الجمهورية ينتخب مباشرةً من قبل الشعب، وأعضاء المجلس أيضاً يتم انتخابهم من قبل الشعب مباشرةً، وطبقاً لمبدأ فصل السلطات الذي يضع السلطتين التشريعية والتنفيذية في مستوي واحد من القوة بحيث إنه لا يمكن لإحداها أن تتفوق على الأخرى، فإن على رئيس الجمهورية أن لا يتعرض لاستجواب أعضاء المجلس ومساءلتهم له أثناء أدائه لمهامه الرئاسية. غير أننا أشرنا إلى أنه بالنظر إلى أن الدستور أوكل مهمة المسؤولية السياسية عن مجلس الوزراء في مواجهة مجلس الشورى الإسلامي إلى رئيس الجمهورية (المادة 134) وأثناء إعادة صياغة الدستور تم الاعتراف برئيس الجمهورية باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء فإنه من الواضح أن النواب يستطيعون استجواب رئيس الجمهورية في حالة واحدة فقط وهذه الحالة تكون فقط عندما يطلبون من رئيس الجمهورية تقديم إيضاحات حول أحد مهامه بصفته رئيساً للوزراء.

هـ) إن المسؤولية السياسية للوزراء أمام المجلس التشريعي هي بمثابة نقطة تحول جوهرية في سلطة البرلمان وخاصةً عندما يستطيع البرلمان طبقاً للقانون حل الحكومة أو إقالة الوزراء. كما أننا أشرنا إلى

---

(1) تنص المادة 88 على ما يلي: يستطيع أعضاء مجلس الشورى الإسلامي توجيه الأسئلة إلى رئيس الجمهورية واستجوابه حول أي موضوع في حال تقدم ربع أعضاء المجلس بمذكرة في هذا الشأن، وفي هذه الحالة على رئيس الجمهورية الحضور في المجلس والإجابة على تساؤلات السادة الأعضاء وهذه الإجابة يجب أن لا تستغرق أكثر من شهر واحد إلا في حال كان هناك عذراً مبرراً أو ارتأى مجلس الشورى الإسلامي ذلك.

أن للوزير والوزراء مسؤولية فردية وأخرى جماعية أمام البرلمان، أما بالنسبة للمسؤولية الجماعية للحكومة فإنها تدور في فلك السياسة العامة للحكومة أي كل ما تم التوافق عليه منذ البداية وحظي بموافقة وتأييد السلطة التشريعية.

وكذلك أشرنا إلى أنه لطالما أن المجلس لا يلعب أي دور في تنصيب رئيس الجمهورية ووصوله إلى سدة الرئاسة فإن مسؤوليته السياسية أمام البرلمان هي أمر غير مبرر ويبعث على التساؤل، والحقيقة هي أن دساتير أكثر الدول سواء أكانت ذات نظام رئاسي أم نظام برلماني لا تعترف بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان، إلا في حالة الخيانة العظمى للبلاد، غير أنها في مقابل ذلك تعتبر أن رئيس الوزراء والوزراء الذين يمثلون أركان السلطة التنفيذية مسؤولون سياسياً أمام البرلمان. أما النقطة الوحيدة التي تبرر وتجيز إشراف المجلس على كافة الوظائف والمهام السياسية لرئيس الجمهورية هي أن رئيس الجمهورية يكون المسؤول المباشر عن تنفيذ وتطبيق القوانين المقرّة من قبل البرلمان، ويقوم بصفته رئيساً للوزراء بقيادة الحكومة وفقاً لتوجهاته واستراتيجيته الخاصة، لذلك يكون لأدائه السياسي دوراً هاماً وأساسياً في قضايا البلاد. ومن الجانب الحقوقي أيضاً فإنه على الرغم من التمثيل الديمقراطي والديمقراطية غير المباشرة إلا أن سلطة الشعب وسيادته تمارس عن طريق مجلس الشورى الإسلامي، وبناء على ذلك يمارس المجلس بصفته ممثلاً للشعب مهنة الإشراف والرقابة السياسية على عمل رئيس الجمهورية والتي يمكن تفسيرها وفهمها في إطار ممارسة الشعب لسلطته وذلك عن طريق المساءلة والاستجواب المنصوص عليهما في المادتين الثامنة والثمانين والتاسعة والثمانين من الدستور. أما مسؤولية

رئيس الجمهورية إزاء مجلس الشورى الإسلامي فهي تتلخص في المادة 122 والجزء الأخير من المادة 134 والتي يكون بموجبها رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الإجراءات والأعمال الجماعية للوزراء وكذلك عن كافة المهام والسلطات التي أسندها إليه القانون. النقطة الملفتة للانتباه هنا هي أن مسؤولية رئيس الجمهورية أمام مجلس الشورى الإسلامي تختلف عن مسؤوليته تجاه الأمة (الشعب) أي أنها ليست وجدانية وأخلاقية، بل إن لرئيس الجمهورية مسؤولية سياسية إزاء مجلس الشورى الإسلامي تتلخص في المادة 122 الجزء الأخير من المادة 134 من الدستور، وفي كلا الحالتين يتحمل رئيس الجمهورية أعباء هذه المسؤولية، حيث إن الأولى تتعلق بشخص رئيس الجمهورية الذي إذا لم يلتزم بتنفيذ الوعود التي قطعها على نفسه فإن المجلس سيقوم بمعاقبته نيابةً عن الشعب وذلك بالتصويت لصالح حجب الثقة عنه لعدم كفاءته، أو أن يقوم المجلس باستجواب رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للحكومة أو رئيساً للوزراء، بحيث تكون نتائج وانعكاسات كل من هاتين العقوبتين تختلف عن الأخرى، ففي الحالة الأولى يبقى مجلس الوزراء ويستبعد رئيس الجمهورية وفي الحالة الثانية يبقى رئيس الجمهورية وتتم إقالة الحكومة أو مجلس الوزراء وتعرض حكومة جديدة على المجلس من أجل كسب الثقة.

ن) يعد الاستجواب من أقدم وسائل وأساليب الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في إيران، حيث تنعدم في الاستجواب البروتوكولات المعقدة ويعمل بالدرجة الأولى على تقوية السلطة التشريعية ويصب في خدمتها.

ففي دستور عام 1980 كانت المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية

تشبه إلى حدٍّ ما الأنظمة نصف الرئاسية، والتي كان بموجبها رئيس الجمهورية ينتخب مباشرة من قبل الشعب ولم يكن يخضع أثناء أدائه لمهامه لأي مسؤولية تجاه المجلس، وفي ظل ذلك القانون القوي كانت السلطة التنفيذية تتكون من عنصرين أساسيين وأما العنصر الثاني الذي كان يتمثل بمنصب رئيس الوزراء والوزراء فقد اعتبروا مسؤولين أمام المجلس. ولكن في الدستور الذي تمت إعادة صياغته في عام 1989 فعلي الرغم من أن رئيس الجمهورية ينتخب من قبل الشعب مباشرةً وأنه استناداً إلى المواد المنصوص عليها في القانون العام لن يخضع لأية مسؤولية سياسية تجاه السلطة التشريعية إلا أن رئيس الجمهورية اعتبر استناداً إلى المادة 122 من الدستور المعدل مسؤولاً أمام البرلمان ويحق لنواب وممثلي الشعب استجوابه. وعلى هذا الأساس فقد ابتعد النظام الحاكم في إيران إلى حدٍّ ما عن النموذج نصف الرئاسي - وقد أكد بعض الحقوقيين ورجال القانون في معرض تبريرهم القانوني للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية على مسألة أنه بما أن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن تنفيذ القوانين التي يقرها المجلس وكذلك يترأس مجلس الوزراء فإنه يجب عليه أن يكون مسؤولاً أمام مجلس الشورى الإسلامي، إلا أننا اعترضنا على هذا التبرير وقمنا بالتحفظ عليه حيث أن استدلالهم الأول الذي يقوم على أساس المسؤولية عن تنفيذ القوانين المقرة من قبل المجلس هو عرضة للانتقاد وذلك لأن تنفيذ القوانين التي تقرها السلطة التشريعية من قبل رئيس الجمهورية هو أمر يتوافق وينسجم مع روح وطبيعة مبدأ فصل السلطات الثلاث. إلا إذا كان مبدأ فصل السلطات يعبر عن شيء آخر غير فصل وتقسيم الوظائف والمهام الحكومية بين أركان ورموز السلطات الثلاثة لأحد الأنظمة السياسية؟

أو أن مهمة السلطة التنفيذية تكون مقتصرة على تنفيذ وتطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية؟ بل ربما يكون هو نفسه فصل السلطات الذي يعد الأساس العلمي والموضوعي لعدم تدخل السلطات الثلاث ضمن دائرة عمل الأخرى. أما الاستدلال الثاني فيبدو أنه منطقياً إلى حدٍّ ما وذلك لأن مسؤولية ومنصب رئيس الجمهورية إلى جانب رئاسة مجلس الوزراء لا يتعارض مع القواعد العامة للقانون العام.

م) في الرقابة المسبقة تكون دائرة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية واسعة جداً، حيث إن الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، الرقابة على ترسيم الحدود وإدخال التعديلات عليه، الرقابة على إعلان الحالات الطارئة والاستثنائية، الرقابة على قضايا السلام والدعاوى المالية للحكومة أو الاحتكام إلى القضاء، تعد من صلب القضايا والمسائل التي تتضمنها الرقابة المسبقة لمجلس الشورى الإسلامي. وطبقاً للمادة 77 من الدستور فإن على مجلس الشورى الإسلامي أن يصادق على كافة المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق والبروتوكولات الدولية. وفيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية التي يبلغ عددها الكثير فإن لم يصادق عليها مجلس الشورى الإسلامي فإن ذلك سيعرض البلاد إلى مجموعة من المشكلات والصعوبات قد أبدى مجلس صيانة الدستور رأيه في هذه القضية حيث إن الحالات الخاصة من قبيل هذه الاتفاقيات لا تحتاج في حال مراعاتها للأحكام العامة الموضوعة استناداً إلى القانون العادي إلى مصادقة مجلس الشورى الإسلامي عليها. والسبب في ذلك هو أن عقد الاتفاقيات الدولية يعد أساساً من الأعمال التنفيذية والإدارية التي تتم عن طريق أصحاب الحرف والمهن أو المؤسسات الاقتصادية الأجنبية ولذلك فهي لا تخضع للمبدأ السابع والسبعين من الدستور.

إن الجهة المختصة في المصادقة على المعاهدات وإقرارها هي مجلس الشورى الإسلامي، وإذا لم تتم المصادقة على هذه المعاهدات فإنها لا تأخذ أي طابع قانوني أي أنها لا تملك أية صفة قانونية. وإن إشراك وإلحاق إيران بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية أو عضويتها في المحافل الدولية هو أمر لا يمكن تحقيقه إلا بمصادقة وموافقة البرلمان.

لقد وضع الدستور شروطاً صعبة على عملية ترسيم الحدود وإدخال تعديلات عليها وأحد هذه الشروط هو أن تتم المصادقة بموافقة أربعة أخماس أعضاء المجلس. ويمكن الاستنتاج والاستخلاص من مضمون المادة الثامنة والسبعين من الدستور بأن مصادقة أربعة أخماس أعضاء مجلس الشورى الإسلامي تعادل كافة الشروط الأخرى لتعديل الحدود. والنقطة الهامة التي لابد من الإشارة إليها هنا هي أن الدستور لم يحدد الجهة التي تتوفر فيها الشروط الخمسة الخاصة بإدخال تعديلات على الحدود؟ هل يتمتع مجلس الشورى الإسلامي بهذه السلطة؟ وإذا كان الأمر كذلك فإنه لابد من كتابة نص المادة الثامنة والسبعين بشكل وأسلوب آخر. وأثناء مناقشة هذه المسألة تم عرض واقتراح ما يلي: نظراً لهذا الفراغ ونظراً لوجود مؤسسة تحت اسم «المجلس الأعلى للأمن القومي» تتولى مهمة اتخاذ القرار في القضايا الحساسة والهامة للبلاد ونظراً إلى العلاقة الوثيقة التي تربط بين شروط تعديل الحدود (ترسيم الحدود) والأمن القومي للبلاد فإنه من الأفضل أن يتولى المجلس الأعلى للأمن القومي سلطه الإشراف على ترسيم الحدود. تنص المادة 79 من الدستور على عدم شرعية قيام أي نظام عسكري في البلاد، وفي حالات الحرب والظروف الاستثنائية (الطارئة) المشابهة لذلك يحق للحكومة بشكل مؤقت فرض قيود وقوانين استثنائية يصادق عليها مجلس

الشورى الإسلامي. وفي هذا الخصوص أشرنا إلى أن أمر كهذا يحتاج إلى اتخاذ قرار عاجل وسريع في الوقت المناسب وذلك من أجل الحفاظ على أمن البلاد، وهناك احتمال بأن لا يتم التوصل إلى نتيجة على الرغم من النقاشات والمباحثات الطويلة بين النواب أو أنه من الممكن أن لا يحصل النواب لأسباب أمنية على مجموعة من المعلومات الاستخباراتية المنظّمة والهامة، وأحياناً يتعرض أمن البلاد للخطر بسبب التباطؤ والتأخر في اتخاذ القرار المناسب لذلك فإنه كان من الأفضل أن تعهد سلطة وصلاحية الإعلان عن الحالات الطارئة والاستثنائية في البلاد إلى المجلس الأعلى للأمن القومي.

ـ يجب اطلاع المجلس على كافة التوافقات والدعاوى (العقود السندات) المتعلقة بالأموال والأملاك العامة والحكومية أو في حال إحالتها إلى القضاء. وقد اعتبر الدستور أن مصادقة المجلس على هكذا شكاوى يعد شرطاً أساسياً أو تتم إحالتها إلى التحكيم والقضاء. أما الشيء الذي على ما يبدو لم يلتفت إليه واضعو الدستور يتعلق بالقضايا التي تؤدي إلى خلق اختلافات وتناقضات في الرؤى ووجهات النظر بين الحكومة والمجلس حول قضايا التوافقات والشكاوى الخارجية أو الداخلية المهمة أو إحالتها إلى القضاء فما هي طريقة الحل؟ هل وجهة نظر الحكومة هي الصائبة؟ أم المجلس؟ أم مؤسسة أخرى؟ إنه من الأفضل أن تتم دراسة هذه القضية ضمن الإطار العام لإعادة صياغة الدستور.

ـ ومن أساليب وطرق الرقابة الأخرى التي يمارسها المجلس الرقابة والإشراف على انتقال الأبنية والأموال والثروات الوطنية إلى الغير، وإعطاء القروض أو تقديم المساعدات المجانية (تبرعات) الداخلية والخارجية، واستقدام الخبراء الأجانب. وقد نص دستور الجمهورية

الإسلامية الإيرانية على أن الحصول على أي نوع من القروض الخارجية يجب أن يتم بموافقة ممثلي الشعب عليه. وأن الحكومة لا تستطيع استقدام الخبراء الأجانب إلا في الحالات الضرورية وذلك لا يتم إلا بمصادقة مجلس الشورى الإسلامي عليه.

- إن أقوى وأبرز أنواع وأساليب الرقابة التي يمارسها المجلس هي الرقابة المالية على السلطة التنفيذية. حيث إن المجلس مكلف بتحديد مهمة السلطة التنفيذية بالنسبة لكافه المسائل المالية والميزانية والرقابة على تنفيذها أيضاً بالطريقة التي تم الإنفاق عليها وإقرارها من قبله. وأن المجلس ومن أجل خلق أجواء من الثقة أيّد وصادق على جميع القرارات والشروط والتعهدات والاستحقاقات الخاصة بالميزانية وأدخلها فعلياً حيز التنفيذ، وأنه يراقب على هذا الأمر عن طريق ديوان المحاسبة.

ي) تعد المواد المتعلقة بمجلس صيانة الدستور من أهم الدلائل والعلائم على وجود مجلس صيانة الدستور والتي تعتبر أثناء وضع اللمسات الأخيرة على الدستور من أهم الأبحاث بعد بحث ولاية الفقيه، وتشير محاضر جلسات مجلس إعادة صياغة الدستور إلى أن مجلس صيانة الدستور هو من أهم القضايا الجديرة بالاهتمام بعد القيادة (القائد)، ويدلل أعضاء مجلس إعادة صياغة الدستور بشكل واضح على ثقتهم الكبيرة في هذا المجلس وتكوينه وخاصة الفقهاء منهم، حيث يكمن الدور المميز والحساس لهؤلاء في تحويل وإسناد كل قضية تتعلق بمصير المستويات القيادية العليا واتخاذ القرار السياسي والقانوني إلى مجلس صيانة الدستور. وتنص المادة (93) على أن مجلس الشورى الإسلامي لا يمتلك الصفة الرسمية والقانونية إلا بوجود مجلس صيانة الدستور. وهذا يعني بأن السلطة التشريعية تكتسب الصفة الرسمية

(وجودها القانون) بوجود وتشكيل مجلس صيانة الدستور، حيث إن كافة قرارات المجلس وبدون استثناء أو طلب من جهة مسؤولة ترسل وبسهولة إلى مجلس صيانة الدستور، وإلى أن تلقى الموافقة والتأييد من قبل المجلس فإنها لا تعد قانوناً. وتعتبر المادة (91) من الدستور أن مجلس صيانة الدستور هو الحامي الأول للدستور، وبما أن الدستور صرّح بأهمية صائنه فإن الصفة الرسمية والقانونية للمجلس ترتبط بوجود الدستور من الأساس.

إن مجلس صيانة الدستور يتمتع بسلطة الرقابة على قرارات مجلس الشورى الإسلامي. ومجلس صيانة الدستور هو الذي قام بشرح وتوضيح تعارض وعدم تعارض قرارات مجلس الشورى الإسلامي مع الأحكام والمعايير الإسلامية والدستور، كما أنه وضع التدابير اللازمة لذلك.

إن صلاحية مجلس صيانة الدستور بالنسبة إلى قرارات المجلس صلاحية عامه. تكتسب قرارات المجلس الطابع القانوني فإنه يجب أولاً: أن تكون قد اتخذت في حال وجود مجلس صيانة الدستور .ثانياً: أن لا يكون مجلس صيانة الدستور قد اعتبر هذه القرارات مخالفة للدستور. وفي الواقع إن عدم التعارض مع الدستور يعني عدم التعارض مع المعايير الإسلامية وذلك لأن القانون الذي يتعارض مع المعايير الإسلامية يكون حتماً متعارضاً مع الدستور. ولكن العكس ليس صحيحاً فمن الممكن أن لا يتعارض قانون ما مع المعايير الإسلامية ولكن قد يتعارض مع الدستور.

وهنا يطرح السؤال التالي: هل يمتلك المجلس صلاحية إعادة النظر في القرار الذي تمت إحالته من قبل مجلس صيانة الدستور وتم الاعتراض عليه رفضه كلياً، أم أنه يقوم بإرساله مجدداً إلى مجلس صيانة

الدستور وذلك بعد أن يكون قد أدخل عليه التعديلات اللازمة؟ وهل يستطيع المجلس إجراء التعديلات اللازمة على القرار على الرغم من التحفظات المقدمة عليه من قبل مجلس صيانة الدستور؟

في الحقيقة لا يمتلك الدستور جواباً واضحاً وصريحاً حول هذه القضية، أما الشق المتعلق بصلاحيات وسلطات مجلس الشورى الإسلامي، ووظائف مجلس صيانة الدستور فإنه يمكن الوصول إلى نتيجة مفادها أن الفكرة المستقاة من المادة (94) من الدستور هي أن المجلس يستطيع أن يدخل تعديلات على القرار إلى الحد الذي يتطابق فيه القرار مع المعايير الإسلامية والدستور وبالتالي يجري عليه التعديلات المطلوبة، وكذلك فإن الدستور لم يشر إلى أنه إذا رفض مجلس صيانة الدستور القرار من أساسه واعتبر أن هذا القرار لا يقبل التجديد والتعديل بل إن الدستور اعتبر أن أي نوع من أنواع التعارض وعدم التطابق أو إعادة النظر من قبل المجلس قابلاً للتعديل. وللإجابة على السؤال الثاني إن المجلس بإقراره للائحة أو مشروع القانون يكون قد قام بدوره على أتم وجه، وفي حالة الضرورة يستطيع مجدداً إجراء التعديلات والإصلاحات اللازمة، وإن هذا التغيير أو التعديل يعود إلى رؤية مجلس صيانة الدستور وليس من أجل التراجع عن مواقفه السابقة أو إيجاد تغييرات فيها، لذلك فإنه ليس من الضروري أن يجري المجلس تغييراً جذرياً على القرار بعد إرجاعه أو أن يقوم بطرح وجهات نظر جديدة.

هناك ملاحظة أخرى تستحق منا الاهتمام وهي أن الدستور لم يحدد بشكل دقيق عدد المرات التي يحق فيها لمجلس صيانة الدستور إعادة القرار إلى المجلس لإعادة صياغته مرة أخرى.

كما تم التركيز في هذا الكتاب على قضية أخرى وهي قضية الرقابة

التي يتمتع بها مجلس صيانة الدستور، ولمعرفة أن هذه الرقابة هي رقابة مسبقة فقد تم المرور على وجهات النظر المختلفة حيث إننا قمنا باستعراض أراء الفقهاء ورجال القانون في هذا المجال وقد اعتبر البعض أن هذا النوع من الرقابة هو رقابة مسبقة، كما اعتبر آخرون أن الرقابة المسبقة تختلف عن ما هو عليه مفهوم الرقابة. إلا أن مجلس صيانة الدستور وبناء على تفسيره للمادة (99) من الدستور يعتبر هذا النوع من الرقابة رقابة مسبقة ودليله على ذلك هو حرية الرقابة (أو إطلاق الرقابة).

ويعتقد بعض الحقوقيين ورجال القانون أنه في كل مرة ترد في أحد العبارات القانونية كلمة أو لفظ عام بدون قيد أو شرط فإن عموميتها وعدم وجود ضوابط لها تعطي المعنى العام منها[1].

يقول مؤيدوا الرقابة المسبقة عندما ينص الدستور على ضرورة قيام مجلس صيانة الدستور بمهمة الرقابة فهذا دليل واضح على أن الرقابة هي من اختصاص مجلس صيانة الدستور. لذلك يجب أن يكون لها ضمانة تنفيذية وأن لا تكون شكلية فقط بل يجب أن تكون استصوابية. إن هؤلاء يعتبرون أن دليلهم يقوم على أساس تفسير وتوضيح مجلس صيانة الدستور وعلى أساس الرقابة والإشراف المطلق. الدليل الآخر لمؤيدي الرقابة المباشرة أو المسبقة هو وحدة الأسلوب والمنهج، وبهذا الشكل

(1) يبين الدكتور جعفر لنگرودي أنه في حال كان مفهوم الإشراف مطلقاً فهذا يعني أنه مصوب أو مباشر (الاستصوابية). ويكتب نقلاً عن الملحقات الصادرة عن كتاب العروة الوثقى: إذا لم يصرح صاحب الوقف عن وقفه ويبين طبيعة الإشراف الذي سيمارسه المشرف هل هو شكلي أم مباشر فهذا يعني أنه يقصد الإشراف أو الرقابة المباشرة (الاستصوابية) نقلاً عن محمد جعفر لنگرودي «حقوق الأموال»، المجلد 3، دار النشر گنج دانش، 1994، ص 236.

نلاحظ أن الإشراف أو الرقابة المباشرة قد ذكرت في كافة مواد الدستور تقريباً ولم تتم الإشارة إلى أية جهة أخرى في هذا الشأن.

أما المعارضين للرقابة المباشرة فإنهم يقولون إنه إذا قبلنا بالرقابة المباشرة وسلمنا بها فإنه عند ذلك ستصبح كافة المسائل الانتخابية تحت إشراف وتوجيه مجلس صيانة الدستور وبالتالي سيرتقي هذا الإجراء بعمل مجلس صيانة الدستور إلى أقصى حدّ له بحيث إنه سيوافق على كل ما يراه صحيحاً من وجهة نظره وسيرفض كل مالا يراه صحيحاً وأنه سوف يتدخل في كل شاردة وواردة من مراحل الانتخابات ويجبرها لخدمة أهدافه، وبالتالي ستجعل هذه الأهداف العقائدية مجلس صيانة الدستور يسيطر على الرأي العام ويتحكم به ويعتبر نوعاً من الفرض على الرأي العام. وبدون شك هذا ما لا يتمناه مشرع الدستور. وإذا ما كان الرقابة في جميع المسائل والقضايا مباشراً كما جاء في الدستور فإنه عندئذ هل يكون الإشراف في بعض المؤسسات والإدارات ومن بينها الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون إشرافاً مباشراً أي هل سيكون الإشراف من قبل ممثلي السلطات الثلاث على إدارة تلك الهيئة مباشراً؟

بحسب رأي هؤلاء، إن رؤية مجلس صيانة الدستور وانطباعه عن مفهوم الإشراف في المادة (99) من الدستور هو ضرب من ضروب الاستثناء. وفي هذه الحالة الخاصة قدم المجلس رؤيته الخاصة (الإشراف المباشر) حول تصحيح وتصويب أهلية وكفاءة المشرف. أما من بين العديد من حالات الإشراف في إطار الحقوق الأساسية للجمهورية الإسلامية الإيرانية يمكن التوصل إلى مفاهيم وانطباعات مختلفة.

وفي حال تمت العودة إلى سلطة الإشراف التي يمارسها مجلس الشورى الإسلامي فإننا نرى بأن مجلس صيانة الدستور قد صادق على ضرورة تمتع مجلس الشورى الإسلامي برقابة شكلية وظاهرية على جميع

القضايا حيث إن صلاحيات مجلس الإشراف على الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون تدخل وتفسَّر في إطار الصلاحيات والسلطات الشكلية. أما في حال تعلق الأمر بالسلطات الرقابية فإن المعايير السابقة للاستنباط والاستنتاج تغير جزءًا أو أحد خصائص وسمات هذه السلطات. حيث إن الانطباع المباشر حول الصلاحيات الرقابية التي يمارسها مجلس صيانة الدستور على الانتخابات الإيرانية ناتج عن تبدل وتغير المعايير الاستنباطية والاستنتاجية. ويستطرد المعارضون قائلين إذا ما اعتبرنا أن الرقابة التي يمارسها مجلس صيانة الدستور هي رقابة مباشرة فإن الجهة المعنية بالإشراف والرقابة مسؤولة عن المتابعة والتدقيق في أهلية وكفاءة المرشحين، وإذا ما أرادت هذه الجهة قبول أو رفض كل مرشح فعندئذٍ ماذا سيكون الضمان الحقيقي على عدم فرض هذه الجهة لإرادتها وتوجهاتها على الشعب وأن لا تقوم بإلغاء معارضيها ومنتقديها وبالتالي سيؤدي ذلك إلى إلغاء الهيئات واللجان التنفيذية التي تعمل في مجال التحقيق والتدقيق في أهلية المرشحين.

إن مجلس صيانة الدستور بتوضيحه لمفهوم ومعنى الرقابة المباشرة يكون قد وسَّع بشكل وطبيعة المهمة الموكلة إليه والتي تتعارض وتتنافى مع عدة مواد من الدستور وتلغي المواد 6، 9، 20 و23 من الدستور. غير أن مناصري الرقابة المباشرة يعتقدون بأنه بما أن المادة (99) تتضمن الخلاصة وهي مبهمة وغير واضحة بنفس الوقت فإن ذلك يحتاج إلى شرح وتوضيح، ولأن صلاحية تفسير وتوضيح الدستور هي من اختصاص مجلس صيانة الدستور فإن تفسير وتوضيح ذلك المجلس للمادة (99) سيتلاءم ويتطابق مع أسس ومبادئ تغيير وتعديل القواعد القانونية.

وبالنظر إلى المادة (57) من الدستور والتي نصَّت صراحةً على استقلال السلطات الثلاث، فإنه من البديهي أن يكون تأييد ورفض أهلية

المرشحين لعضوية السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية متعارضاً مع المادة المذكورة وأن يعد من أهم أسباب تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وتميزها عنها لذلك فإنه من الواضح أن الجهة الأنسب والأقدر على التصدي لهذه المهمة هي مجلس صيانة الدستور.

وبالنظر إلى حالة ووضع المؤسسات والسلطات الآنفة الذكر وإلى إيلاء مجلس صيانة الدستور أهمية بالغة للدفاع عن الدستور وصيانته وعن حقوق الشعب فإنه يبدو أن الحل الأمثل في هذا المجال هو أن تقوم المؤسسات التنفيذية والرقابية بالتحقيق والتدقيق في أهلية المرشحين بشكل جماعي ومشترك وذلك في كل دائرة انتخابية، وإذا ما تم رفض أهلية وترشيح بعض المرشحين فإن هؤلاء المرشحين يستطيعون تقديم شكواهم إلى مجلس صيانة الدستور وهذا في الحقيقة إن دل على شيء فهو يدل على أن مجلس صيانة الدستور هو السلطة العليا والوحيدة التي تبت في أهلية المرشحين.

وبذلك نكون بعون الله ولطفه قد أوصلنا هذه الدراسة إلى نهايتها آملين أن نكون قد وفقنا على الأقل في هذا المجال بإلقاء الضوء على القانون الدستوري الإيراني والدور الذي تلعبه السلطة التشريعية بصفتها إحدى السلطات الحاكمة في إيران وذلك في إطار دراسة نظرية القانون الدستوري، وعلى اعتبار أنها واحدة من المسائل الهامة والأساسية في الدراسات الحقوقية للجمهورية الإسلامية الإيرانية.

«انتهى بعون الله»

1388هـ ـ ش الموافق (2009م)

ثبت المراجع

1 ـ لائحة المراجع في اللغة الفارسية

أ ـ كتب

1. د. أبو الفضل، قاضي «القانون الدستوري والمؤسسات السياسية» المجلد الأول، جامعة طهران (1991).
2. د. أبو الفضل، قاضي، تقريرات درس القانون الدستوري التطبيقي، عام 1996 كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة طهران منشورات كلية الحقوق.
3. د. أبو الفضل قاضي، نوتة دراسية، مادة الأنظمة الانتخابية، عام 1995، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة طهران.
4. أبو الفضل قاضي، «واجبات الحقوق الأساسية» . الطبعة الثانية، منشورات دادگستر، طهران 1995.
5. علي أكبر دهخدا، معجم لغتنامه، «تفسير» مجلد 12 الطبعة الأولى من الطبعة الجديدة من حسن عميد، القاموس الفارسي عميد، الطبعة الرابعة، منشورات أمير كبير، 2000 م.
6. د. محمد جعفر، جعفري لنگرودي، ترمنولوجيا للحقوق والقوانين، مجلد 4، كنج دانش، 1990 ص 706.
7. د. محمد جعفر، جعفري لنگرودي، ترمنولوجيا للحقوق، الطبعة الرابعة، مكتبة گنج دانش وسنة 1989 و1994.

8. د. محمد جعفر، جعفري لنگرودي الحقوق والأموال، ج 3، گنج دانش، 1994.
9. د. محمد جعفر، جعفري لنگرودي المقدمة العامة لعلم الحقوق (القانون) الطبعة الثانية، منشورات حقوق گنج دانش، 1981.
10. د. سيد محمد هاشمي، الحقوق السياسية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، المجلد الثاني، نشر جامعة الشهيد بهشتي.
11. د. سيد محمد هاشمي، إشراف مجلس الصيانة، إشراف انضباطي ....» العلاقات العامة لمكتب توطيد الوحدة.
12. د. سيد محمد هاشمي، «القانون الدستوري للجمهورية الإسلامية الإيرانية» المجلد الأول، مركز النشر ميزان، الطبعة الرابعة، ربيع 2003.
13. د. سيد محمد هاشمي، «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية» المجلد الثاني، الطبعة الثانية مجمع التعليم العالي في قم، عام 1999.
14. د. سيد محمد هاشمي، «السيادة والمؤسسات السياسية» الطبعة الخامسة، المجلد الثاني، منشورات دادگستر.
15. د. ناصر كاتوزيان، الحقوق المدينة، العقود المعينة مجلد 3، خريف 1994.منشورات دادگستر.
16. د. ناصر كاتوزيان، الوصية في الحقوق المدينة الإيرانية، ج 3 ققنوس، 1997.
17. د. ناصر كاتوزيان، فلسفة الحقوق (القانون) ج 2، نشر دادگستر، 1998.
18. د. ناصر كاتوزيان. «مجموعة مقالات ونظرة حول الثورة الإسلامية الإيرانية» مقالة «مقدمة عن الجمهورية الإسلامية» مطبعة جامعة طهران، (1982).

19. د. ناصر كاتوزيان، مقارنة تطابق القوانين العادية مع الدستور، المجلد الثاني مطبعة جامعة طهران 1995.
20. د. ناصر كاتوزيان، كليات القانون، مجلد 2، المصادر القانونية. مطبعة جامعة طهران 1995.
21. د. محمد عالي خاني، القانون الدستوري، نشر دستان، 1992.
22. د. سيد جلال الدين مدني، كليات القانون الدستوري، طبع بايدار، عام 2001، الطبعة الثانية.
23. د. سيد جلال الدين مدني، «القانون الدستوري المقارن» الطبعة الأولى منشورات بايدار عام (2000).
24. د. سيد جلال الدين مدني، القانون الدستوري والجمهورية الإسلامية الإيرانية (السلطة التشريعية مجلس الشورى الإسلامي). المجلد الثالث، الطبعة الثانية، نشر سروش.
25. د. سيد جلال الدين مدني «القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية (السلطة القضائية) المجلد السادس الطبعة الأولى مركز نشر سروش، عام 1990.
26. د. سيد جلال الدين مدني، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية في الجمهورية الإسلامية الإيرانية الطبعة السادسة، عام 2001 مركز النشر بايدار.
27. د. سيد جلال الدين مدني، «مقدمات القانون الدستوري» منشورات بايدار، الطبعة الثانية، 2001.
28. د. حسن، حسني، دراسة تطبيقية لكبار المسؤولين في السلطة التنفيذية في الدستور الإيراني والفرنسي، نشر جامعة طهران، 1991.
29. عباس علي، عميد زنجاني، القانون الدستوري في الجمهورية الإسلامية الإيرانية، الملزمة الدراسية، نشر كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة طهران.

30. عباس علي عميد زنجاني، ملزمة درس الحقوق الأساسية (2)، نشر كلية الحقوق (القانون) والعلوم السياسية، جامعة طهران النصف الثاني من العام الدراسي 97 ـ 96.
31. عباس علي عميد زنجاني، «الفقه السياسي» المجلد الأول، «القانون الدستوري ومبادئ دستور الجمهورية الإسلامي الإيرانية نشر أمير كبير المجلد الثاني.
32. عباس علي عميد زنجاني، نوتة دراسية بعنوان المبادئ القانون العام في الإسلام، ماجستير في القانون العام 1995.
33. محمد رضا، مرندي، نظرة وأدلة على الإشراف الاستصوابي، العلاقات العامة لمكتب توطيد الوحدة نشر أفكار، 1999.
34. محمد رضا، مرندي، تأمل في مبادئ الإشراف الاستصوابي ودلائله، العلاقات العامة لمكتب توطيد الوحدة، نشر أفكار 1999.
35. د. سيد حسين، عنايت، تنظيم المعاهدات الدولية في الحقوق الإيرانية الحالية. نشر مكتب خدمات الحقوق الدولية.
36. د. جعفر بوشهري، القانون الدستوري، الطبعة الثامنة، طهران، جامعة طهران، 1975 مجلد رقم 1.
37. د. جعفر بوشهري، «القانون الدستوري، أصول الحقوق الأساسية» المجلد الأول، كنج دانش الطبعة الأولى سنة 1997.
38. د. جعفر بوشهري، «القانون الدستوري المقارن»، المجلد الثاني، مؤسسة النشر كلية العلوم الإدارية جامعة طهران، الطبعة الثالثة عام 1975 ومنشورات گنج دانش عام 1997.
39. علي باشاه، صالح، السلطة التشريعية والسلطة القضائية (رؤية في تاريخ الحقوق الإيرانية) كلية الحقوق لجامعة طهران، السنة 1965.

40. د. سيد مصطفي محقق داماد، كتاب تحقق المجتمع المدني في ظل الثورة الإسلامية الإيرانية، «مقالة حول التوجه القانون والتشريع في المجتمع المدني» .
41. مرتضى مطهري، المجتمع والتاريخ، منشورات صدرا. الطبعة الأولى، طهران 1980.
42. د. منوچهر طباطبائي مؤتمني، القانون الدستوري، منشورات دار الميزان، الطبعة الأولى، 2001.
43. د. منوچهر طباطبائي مؤتمني، الحريات العامة وحقوق الإنسان، نشر جامعة طهران، سنة 1990.
44. محمد جواد صفار، الحقوق المدينة، مركز تعليم الإدارة الحكومة 1990.
45. غلامرضا، إسلامي بيدگلي، مقدمة لتقرير الميزانية لعام 1999.
46. د. علي رضا، ملايي توانايي، مجلس الشورى الوطني وحكم الديكتاتور رضاشاه، منشورات مؤسسة إسناد الثورة الإسلامية، الطبعة الأولى، شتاء (2002).
47. د. حسين، مهرپور، الانتخابات وإشراف مجلس الصيانة، الإشراف الاستصوابي باهتمام من مكتب الوحدة نشر أفكار، 1999.
48. فريدون، صراف، كتاب تدوين الميزانية العامة، نشر مدرسة التجارة العليا.
49. د. اقتداري ود. تهراني، الاتحاد الميزانية، نشر معهد المحاسبات.
50. محضر مناقشات مجلس الدراسة النهائية للدستور، طبعة أولى، طهران، الإدارة العامة للثقافة والعلاقات العامة لمجلس الشورى الإسلامي، 1983، الجلسة الثالثة والجلسة 36.

51. محضر مفصل لمباحثات المجلس ونقاشاته النهائية حول دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية المجلد الأول.
52. محمد، مؤذنيان، مجموعة وجهات نظر مجلس الصيانة، الطبعة الأولى، طهران، مركز (بحوث) مجلس الصيانة، 2001.
53. محمد رضا بندرجي، وجهات النظر القانونية، مجلس الصيانة، الطبعة الأولى، قزوين، نشر بحر العلوم.
54. د.محمد رضا مرندي، تأمل في مبادئ أدلة الرقابة (الإشراف) الاستصوابي، باهتمام من مكتب توطيد الوحدة، نشر أفكار، طباعة شتاء 1999.
55. ميرزا حسين، موسوي بجنوردي، القواعد الفقهية ج 4، مؤسسة إسماعيليان للنشر.
56. م. صفائي، لماذا الإشراف؟ لماذا مجلس الصيانة؟ الحقوق والاجتماع، رقم 12، حزيران 1993.
57. مهدي، صاحبي، تفسير العقود في القوانين الأجنبية، ققنوس، 1997.
58. محمد، شريف «نظرة قانونية على مقولة الإشراف الاستصوابي، العلاقات العامة لمكتب توثيق الوحدة، نشر أفكار، طباعة شتاء 1999.
59. محمد، يزدي، شرح وتفسير لدستور، مركز نور للدراسات والبحوث العلمية، المجلد الأول، الطبعة الأولى، نشر بيام، طهران، 2000.
60. د. عبد الحميد، أبو الحمد، «مبادئ علم السياسة» علم الاجتماع السياسي المجلد الأول. دار النشر توس، 1991.
61. د. عبد الحميد، أبو الحمد، القانون الإداري، المؤسسة الإدارية الإيرانية، دار النشر توس، 1995.

62. بروفسور سيد حسن أمين «تاريخ الحقوق الإيرانية» موسوعة علم الإيرانيات، الطبعة الأولى عام 2003.
63. جعفر سبحاني، «أسس الحكومة الإسلامية» مركز النشر توحيد، قم، عام 1992.
64. محمد صادق شريعتي، «دراسة فقهية وحقوقية لمركز الدراسات والبحوث الإسلامية» بوستان كتاب، قم، طبعة أولى، 2000 م.
65. د. محمد علي خاني «القانون الدستوري» الطبعة الثالثة، مركز النشر دستان، عام 2002.
66. مجيد، سائلي كرده، «مسار تطور القوانين الانتخابية للمجلس في إيران» مركز توثيق أسناد الثورة، 1999.
67. د. علي وفادار، «القانون الدستوري والتطورات السياسية»، منشورات شروين، الطبعة الأولى والثانية، 1995 و1998.
68. مهدي مختاري، «النظام الانتخابي في العالم» . الطبعة الأولى، منشورات أميركبير، عام 1990.
69. عبد الله مستوفي، قصة حياتي مع التاريخ الاجتماعي والإداري للمرحلة القاجارية، الطبعة الأولى ـ طهران، 1964.
70. يحيى، دولت آبادي، «حياة يحيى» طهران، منشورات عطار فردوس، 1992، الطبعة السادسة.
71. عبد الرحيم ذاكر حسين، «الأدبيات السياسية الإيرانية في عصر المشروطة» عصر الرجوع إلى الحكومة الفردية (1925 ـ 1941)، طهران 1998 الطبعة الأولى، ج 2.
72. هدايت اله، متين دفتري، ذكريات أحد رئيس الوزراء، تأليف باقر.
73. سيد مصطفي تاج زادة، «حول الإشراف الاستصوابي» العلاقات العامة لمكتب توثيق الوحدة، نشر أفكار 1999.

74. سيد محمود على زادة طباطبائي، «تأملات في باب الأرضية القانونية لإشراف مجلس صيانة على الانتخاب» العلاقات العامة لمكتب توثيق الوحدة، نشر أفكار 1999.
75. قاسم شعباني، القانون الدستوري وهيكلية الحكومة في الجمهورية الأساسية، نشر اطلاعات، 1994.
76. د. قاسم زادة، «القانون الدستوري» مطبعة الجامعة، سنة 1955.
77. قاسم شعباني، «القانون الدستوري ونظام الحكومة الإسلامية الإيرانية» الطبعة الأولى، دار النشر اطلاعات سنة 1994.
78. ز، شجيعي، أعضاء مجلس الشورى (الوطني، (طهران)، 1975.
79. رضا علوي، مقدمة علم الحقوق. الطبعة الأولى، منشورات گنج دانش 1990.
80. د. كريم سنجابي، القانون الإداري في إيران، طبعة أولى، مطبعة جامعة طهران، سنة 1970.
81. شيرين عبادي، الحقوق الأدبية والفنية. الطبعة الأولى، منشورات بنام. طهران. عام 1995.
82. د. أردلان خلعتبري، الحقوق وصلاحيات السلطة التشريعية والقضائية. الطبعة الأولى، 1975. منشورات الجامعة.
83. أبو القاسم المشيري، دور الكونجرس الأمريكي في السياسية المحلية. الطبعة الأولى، منشورات أمير كبير 1980.
84. رضا، أردلان، طريق الإرشاد لتعرف المجالس التشريعية في كل العالم، طباعة مكتبة المتحف ومركز الأسناد مجلس الشورى الإسلامي الطبعة الأولى 2000.
85. مجلس الشورى الإسلامي، الإدارة العامة للثقافة والعلاقات العامة لمجلس الشورى الإسلامي، تقرير عن عمل المجلس لأدوار المختلفة.

86. د. عزت الله نادري، د. مريم سيف نراقي، طريق دراسة والبحوث في العلوم الإنسانية، طبعة مهارت نشر الثالث، ربيع 1997.

ب ـ الكتب الأجنبية مترجمة إلى الفارسية

1. مارسل برلوفجان بولو المؤسسات السياسية والقوانين الأساسية، مجلد 11، ص 866.

2. موريس دو ورژه، النظم السياسية، ترجمة ناصر صدر الحافظي، مؤسسة الكتب الجيبة 1979.

3. لوئي تروتا باوپل ايزوآور، القانون العام، ترجمة دكتور سيد محسن شيخ الإسلامي، الطبعة الأولى نشر كوشامهر، ربيع 2000.

4. ولز، هربرت، جرج، «النشوء التاريخ» ترجمة مسعود رجب نيا، طهران، طباعة سروش، 1997.

5. آندره دوميشل وپي يرلالومي ير، القانون العام، ترجمة دكتور أبو الفضل قاضي، طباعة نشر دادگستر، الطبعة الأولى، 1997.

6. سيد محمد كاظم يزدي، سؤال وجواب، ترجمة مصطفي محقق داماد وآخرون. مركز نشر العلوم الإسلامية 1997.

7. مونتسكيو، «روح القوانين» المجلد الأول، الكتاب الحادي عشر، ترجمة علي أكبر مهتدي، الطبعة التاسعة.

8. أريك بارنت، «مقدمة في القانون الدستوري». ترجمه د. عباس كدخدايي، دار النشر ميزان الطبعة الأولى ربيع 2003.

9. أندره تنك، حقوق الولايات المتحدة الاميركية، ترجمة د. سيد حسين صفائي، طباعة مؤسسة ومركز نشر جامعة طهران، 1995.

10. أرسطو: السياسة، ترجمه د. حميد عنايت، الشركة المساهمة للكتيبات، سنه 1975.

11. روسو: «العقد الاجتماعي» ترجمة زيرك زادة، منشورات مهر، الكتاب الثالث الفصل الثامن عشر (1946).
12. آبراهاميان، يراوند، مقالات في علم الاجتماع السياسي الإيراني، نشر مركز، 2000 الطبعة الأولى.
13. آبراهاميان، يراوند، «إيران بين ثورتين من المشروطة حتى الثورة الإسلامية ـ ترجمة كاظم فيروزمند، حسن شمس آوري، دكتور محسن مدير شانده چي، طباعة سعدي، نشر مركز، 2004.
14. متتل جان شوراتس، «هيكليات السلطة، (الارتقاء بعلم السياسة)» ترجمة مركز البحوث السياسية في جامعة الإمام الصادق عليه السلام ناصر جمال زادة، طهران مركز أسناد الثورة الإسلامية، 1999.
15. محمصاني صبحي، فلسفه التشريع في الإسلام، ترجمة إسماعيل گلستاني، الطبعة الثانية 1979، مكتبة سبهر.
16. فردريك كابلتون، فيلسوفان إنجليزي.ترجمه، د. شيخ الإسلام الطبعة الأولى، نشر مركز، 1980.
17. و.ت، جونز، مفكري علم السياسة، مجلد 2، القسم الأول.نشر مركز، الطبعة الأولى.
18. جان لاك، «الرسالة حول الحكومة المدينة» نقلاً وترجمه عن د. أبو الفضل قاضي (الحقوق الأساسية والمؤسسات السياسية).
الحقوق البريطانية بلغة مبسطة، ترجمة صغربيگ زادة، المجلد الأول، طباعة منشورات الحقوقيين، 1998.

ج ـ المجلات والصحف

1. مجلة الحقوق والمجتمع الشهرية ـ 1999 ـ رقم 12 مقالة تحت عنوان «لماذا الإشراف ولماذا مجلس الصيانة» .
2. مجلة إيران الغد، عنوان المقال «العقبات القانونية أمام ممارسة

الشعب لسيادته» الكاتب محمد محمدي جرجاني، السنة الثامنة، العدد 61، 1999.

3. حميد كاوياني، «مجلس الصيانة أمام خيار» تحليل أم وفاق، الطريق الجديد رقم 19.

4. الجريدة الرسمية، مناقشات مجلس الشورى الإسلامي، الدورة الرابعة، الجلسة رقم 331.

5. حجة الإسلام والمسلمين صادق لاريجاني، من الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة، البراءة أو إحراز الصلاحية للمرشحين صحيفة كيهان، عام 2003.

6. صادق لاريجاني من الفقهاء الأعضاء في مجلس الصيانة، مجلس الصيانة من حيث الفلسفة السياسية، كيهان، 2004.

7. د. محسن إسماعيلي، من رجال القانون في مجلس الصيانة، صحيفة همشهري، 2003.

8. د. حسين، مهرپور، محكمة الحفاظ على الدستور، مجلس الصيانة، الجمهورية الإيرانية، فصل نامه حق، مكتب 9، 1983.

9. غلامرضا، إسلامي بيدگلي، مقدمة لتقرير تفريغ الميزانية لعام 1990، مجلة التحقيقات المالية، العدد الأول، عام 1993.

10. د. حسن حبيبي، العلاقة السياسية بين المجلس والحكومة، نشرة كلية الحقوق بجامعة الشهيد بهشتي، العدد 21، مارس 1985.

11. حسين أنصاري راد، رئيس لجنة المادة رقم 90، صحيفة مردم سالاري، رقم 664 بتاريخ 11/ 5/ 2003.

12. تفاصيل مناقشات مجلس الدراسة النهائية للقانون الأساسي (الدستور) فيما يتعلق بتوجيه سؤال والاستيضاح يتقدم به النواب، مجلد رقم 2.

13. ناظر أمين، شهرية الثقافة التعليمية والاجتماعية، العدد 4، ربيع عام 2003.

14. صحيفة آفتاب الرقم 1222 سنة 2004.

15. النشرة الحقوقية، البرلمانية، رقم 15.

16. سيد شمس الدين وهابي (نائب) في مقابلة مع وكالة أبناء ليسنا، صحيفة مردم سالاري، رقم 460 العام (2003).

17. هاشم، هاشم زادة هريسي، عضو هيئة الإشراف والمتابعة من أجل حسن تنفيذ الدستور، صحيفة مردم سالاري، دلو 2003.

18. محمد كاظم، انبارلوئي، «اليكن لكم أنصافاً» صحيفة رسالة، 23/ 7/ 1995.

19. علي رضا، شميراني «الحفاظ على حقوق الشعب» صحيفة رسالة 23/ 7/ 1985.

20. علي أصغر باغباني، جريدة رسالة 13/ 6/ 1995.

21. محمد يزدي، خطبة الجمعة، جريدة رسالة 20/ 1/ 1996.

22. نشرة جامعة العلماء المناضلين، نقلاً عن عباس عبدي «الانتخابات بين المشاركة والعقبات» صحيفة سلام 3/ 2/ 1996.

23. قاسم شعباني، صحيفة رسالة عدد خاص 8/ 2/ 1992.

24. محمد، رشيديان، عضو هيئة صيانة الدستور والنائب في الدورة السادسة لمجلس الشورى الإسلامي صحيفة مردم سالاري، 2004.

25. محمد نادري ملكشاه، تأمل وإلقاء نظرة على الإشراف الاستصوابي، صحيفة مردم سالاري 2004.

26. مجلة ناظر أمين، إشراف ورقابة مجلس صيانة الدستور، العدد 4، ربيع 2003.

27. سيد محمد ثقفي، مجلة الحكومة الإسلامية، السنة الثانية، العدد الأول.
28. محمد شفيعي. فصلية الحكومة الإسلامية، مكانة ولاية الفقيه في الحقوق الأساسية الإيرانية، السنة الرابعة، العدد 3، 1999.
29. مجلة دراسات حقوقية، العدد 24. 23، منشورات كلية الحقوق في جامعة شهيد بهشتي.
30. الجريدة الرسمية، مجموعة القوانين عام 1991.
31. د. عباس كدخدائي، أستاذ قانون عضو مجلس الصيانة، صحيفة كيهان، رقم 1789 عام 2003.
32. الجريدة رسمية، قانون الانتخابات التشريعية والقانون الانتخابات رئيس الجمهورية، رقم 11377، بتاريخ 14/ 3/ 1984 ورقم 1175 بتاريخ 9/ 7/ 1995 ورقم 5828 بتاريخ 1/ 7/ 1981.
33. مهدي أمينيان، رفض الإشراف الاستصوابي استناداً إلى الحكومات العلمانية، صحيفة رسالة، 2004 رقم 5261.
34. صحيفة «نداء اليوم»، 28 شباط 1995، ص 10.
35. مجلة عصرنا، 6/ 3/ 1995.
36. صحيفة سلام نيسان 1996.
37. صحيفة إيران، تاريخ 11 كانون الثاني 2004، ص 17، نقلاً عن السيد زوارهاي العضو الحقوقي في مجلس صيانة الدستور.
38. د. سيد محمد هاشمي، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد 24. 23.
39. حسين شريعتمداري، صحيفة كيهان، العدد 17679، حزيران 2003.
40. تقييم أداء وعمل المجلس السادس، صحيفة اعتماد، 17/ 4/

2004 والعدد 310/ 22 الموافق 13 جولاي 2003.

41. صحيفة كيهان، العدد 17655، 6/ 5/ 2003.
42. صحيفة همشهري، العدد 3353، 17 ابريل من عام 2004.
43. صحيفة صبا، العدد 302، أبريل من عام 2004 نقلاً عن المؤتمر الصحفي الذي عقده رئيس الجمهورية مع مجموعة من مراسلي الأخبار.
44. محمد علي أبطحي نائب رئيس الجمهورية. نقلاً عن الصحف الصادرة في ربيع عام 2003 صحيفة كيهان.
45. مجيد أنصاري، صحيفة إيران، العدد 2461 تاريخ 2003.
46. د. عبد الله رمضان زادة، ناطق باسم الحكومة، صحيفة الاعتماد 2004.
47. حسين لقمانيان، سيادة القانون الطريق الوحيد للنجاح، صحيفة شرق العدد رقم 157، لعام 2004.

د ـ الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية

1. الدستورية المشروطية (1905) الدائرة الإيرانية العامة للقوانين والمقررات.
2. دستور الجمهوري الإسلامية الإيرانية (1989. 1979). الدائرة الإيرانية العامة للقوانين والمقررات.
3. دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية (2005. 1989). الدائرة الإيرانية العامة للقوانين والمقررات.
4. الإدارة العامة والقوانين والأنظمة الداخلية في البلاد، مجموعة نظريات مجلس الصيانة.
5. قانون ديوان المحاسبات. الدائرة الإيرانية العامة للقوانين والمقررات، مطبعة الحكومة.

6. محضر مناقشات المجلس عند مناقشة المادة رقم 90، مجلد 2، ص 928 و926.

7. تفاصيل مناقشات مجلس الدراسة النهائية للقانون الأساسي (الدستور) مجلد رقم 2.

8. مجلس الشورى الإسلامي، المحضر التفصيلي لمباحثات ومداولات المجلس المختص بوضع اللمسات الأخيرة على دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية مجلد 1.

9. مناقشات مجلس الشورى الإسلامي رقم 367، بتاريخ 28/ 10/ 2003 ورقم 382 بتاريخ 21/ 12/ 2003 الدورة السادسة، الاجتماع الرابع.

10. قانون تفريغ الميزانية. الهيئة العامة للإدارة والتشغيل، مطبعة وزارة الاقتصاد والمالية، 1995.

11. قانون النظام الداخلي للمجلس الشورى الإسلامي 1997، مطبعة المجلس.

12. القانون المدني الإيراني.منشورات دانشور، طهران باب همايون، 1998.

13. الهيئة العامة لإدارة والتشغيل، تقرير عن سير عمل المجلس الأعلى للإدارة.

14. مجلس الشورى الإسلامي، مسودة المباحثات حول إعادة النظر في دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية.

15. الدائرة الإيرانية العامة للقوانين والمقررات، مجموعة آراء مجلس صيانة الدستور، المجلد الأول والثاني.

16. إدارة الإحصاءات والاستعلامات بمجلس الشورى الإسلامي.

17. مداولات مجلس الشورى الوطني، الدورة الخامسة، 1925.

18. الأرشيف الرسمي للبلاد، مجموعة قوانين عام 1981 و1982 وفي السنوات المختلفة.

19. قانون الانتخابات التشريعية، الجريدة الرسمية رقم 11377، بتاريخ 14/ 3/ 1984.

20. قانون انتخابات رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 1175 بتاريخ 9/ 7/ 1985.

21. قانون النظام الداخلي لمجلس صيانة الدستور وقانون الإشراف على الانتخابات1997.

هـ - رسائل التخرج:

1. سيد محمد، نجم الساداتي يزدي، دراسة مقارنة لأسلوب التشريع في إيران وسويسرا وبلجيكا واليابان كلية الحقوق لجامعة طهران، 1992.

2. مسعود مشيري، أساليب الإشراف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية مع رؤية إلى حقوق الولايات المتحدة الأمريكية، كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة طهران 1994.

3. علي نقي، أمير حسين، تصنيف القوانين والمراجع (الهيئات) التشريعية في الحقوق السياسية في إيران، 1992.

4. سيد مرتضى، موسوي، أساليب الإشراف على تنفيذ دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية، كليه الحقوق 1991.

5. سعيد رضا، أبدي، أساليب ممارسة السيادة من الناحية التشريعية في إيران والفرانسية كلية الحقوق وعلم السياسة لجامعة طهران 1990.

6. محمد، سليماني نيا، أسلوب ممارسة السيادة في الحقوق الأساسية للجمهورية الإسلامية، طهران، 1991.

7. محمد، بهاري، الدراسة المقارنة لفصل السلطات في إيران والولايات المتحدة الأميركية، كلية الحقوق.

8. مصطفى، ناصحي، القائد وفصل السلطات، كلية الحقوق، طهران، 1996.

9. محمد جواد،أرسطا، المهارة السياسية في الحقوق الأساسية الإيرانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، طهران 1994.

10. علي، عباسي، العوامل والأسباب المؤثرة لضمان تنفيذ الحقوق والحريات العامة بناءً على تأكيد القانون الأساسي للجمهورية الإسلامية، كلية الحقوق، طهران 2001 ـ 2000.

11. حسين، حصانة النواب في إيران مع الإشارة أو رؤية لحصانة النواب في بريطانيا وفرنسا كليه الحقوق، طهران، 1993.

12. علي، شهبازي، الإشراف (الرقابة) على الانتخابات في إيران وبريطانيا، كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة طهران، 2001.

13. محمد علي، متائي پور خليلي، مسؤولية رئيس الجمهورية تجاه الشعب ومجلس الشورى الإسلامي في دستور الجمهورية الإسلامية، كلية الحقوق، العلوم السياسي، طهران.

14. أمير منصور، أمير ارجمندي، دراسة مقارنة لقانون الانتخابات لمجلس الشورى الإسلامي والأنظمة الانتخابية المتداولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، طهران، 2002.

2 ـ لائحة المراجع في اللغة غير الفارسية

أ. المراجع العربية

1. د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، طبع بيروت، كانون الثاني 2001، دار بلال للطباعة والنشر.ش.م.م.

2. شيخ حسن بن الشهيد الثاني، معالم الدين في الأصول. المجلد الثاني، دارالمكتب قم، سنوات مختلفة.

3. روح الله، الموسوي الخميني، تحرير الوسيلة، ج 2، دارالمكتبة العلمية، بي تا.

4. السيد أبو القاسم الخوئي، منهاج الصالحين، ج 2، دارالزهراء، بيروت.

5. محمد حسن، نجفي، جواهر الكلام في شرح شرائع الإسلام، ج 10، مؤسسة المرتضى العالمية دارالمؤرخ العربي 1992.

6. أبو جعفر محمد بن يعقوب الكليني، الأصول من الكافي، مطبعة طهران بدون تاريخ.

7. آية الله محمد حسين نائيني، «تنبيه الأمة وتنزيه الملة» شركة السهام للنشر، الطبعة الخامسة 1979.

8. محمد مهدي شمس الدين، نظام الحكم والإدارة في الإسلام. نقلاً عن مصطفى، ناصح، رسالة القائد وفصل السلطات، 1996.

9. الإمام روح الله، الخميني، كتاب البيع، ضرورة تشكيل الحكومة الإسلامية.

10. عثمان أمين، تصحيح إحصاء العلم، الطبعة الثانية. نقلاً عن أمير منصور، رسالة التخريج، كلية الحقوق 2002.

11. محمد تقي مدّرس، التشريع في الإسلام، الطبعة الأولى، 1997، مطبعة ديبا.

12. عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية. نقلاً عن مصطفى ناصح، رسالة التخريج، كلية حقوق 1996.

13. عبد الغني بسيوني عبد الله، نظرية الدولة في الإسلام، الدار الجامعية، بيروت 1986.

14. عبد الغني، بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.

15. علي نقي، فيض الإسلام، نهج البلاغة، منشورات فيض الإسلام، رستم خان، الطبعة السابع 1997.

16 ـ الجمل، ح، الأنظمة السياسية المعاصرة، دارالشروق.

17 ـ بسيوني عبد الله، عبد الغني، رئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق، جامعة بيروت العربية، النظم السياسية بيروت الدار الجامعية للطباعة والنشر بدون تاريخ.

18 ـ بدوي، ثروت، النظم السياسية، الجزء الأول، النظرة العامة للنظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1970.

19 ـ جلنك، الحكومة الاتحادية، ترجم إلى الفرنسية، المجلد الأول، طبع في عام 1952.

20 ـ خليل، محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالإسكندرية، دوكلوفر دفتر حقوق أساسي، چاپ أول واتحادية دولتها، دفتر رسالة حقوق في الملل مجلد أول بدون تاريخ.

21 ـ شرعت، محمد صادق، دراسة فقهية وحقوقية لمركز الدراسات والبحوث الإسلامة منشورات بوستان كتاب، قم، الطبعة الأولى، 2001.

22 ـ كامل ليلة، محمد، النظم السياسية الدولة والحكومة 67 ـ 1968 دار الفكر العربي بالقاهرة.

23 ـ كاره دومالبر، مشاركت در آرائه نظره عمومدولت، مجلد أول، ص 70 به نقل از كتاب حقوق اساسدكتر أبو الفضل قاضي 186.

24 ـ متولي عبد الحميد، القانون الدستوري، والأنظمة السياسية، الجزء الأول الطبعة الثالثة، سنة 1964.

ب ـ المراجع الإنجليزية والفرنسية

1 - Mcchesney, Edward, Masters of political thought, vol II London 1949.

2 - British year book of international law.

3 - Care de malbeg

المشاركة في طرح النظرية العامة للحكومة، المجلد الأول. نقلاً عن دكتور أبو الفضل قاضي مطبعة جامعة طهران 1992.

4 - Merignac, lefur Deguit

بالترتيب في المكتب الحقوق الأساسية، الطبعة الأولى، «الدولة واتحاد الدول» وفي «رسالة الحقوق الدولية» المجلد الأول. بدون تاريخ.

5 - jellinek

الحكومة الاتحاديه، ترجم إلى الفرنسية، المجلد الأول طبع في عام 1952.

6 - Libe Autem poulus Est Quinullius Alterius populus.

7 - Doctrine droit divain surnaturel.

8 - Theorie de la souveraineté populaire (Démocrate directe) théorie de la souveraineté nationale.

9 - Montesquieu (l' Esprit des Lois, 1755 - 1689).

10 - Constituional law, E.C.S wade and G.godfrey phillips third edition, London England (1945).

11 - Louis Montesquieu (1689, 1755).

12 - American Government A.heineman Steven A. Peterson, Thomas H.Rasmussen (1989).

13 - The American system of Government John H.ferjuson and E.Mc heny/ mc graw (1947).

14 - Exkstein, Harry, A perspective on comparative politics, past and present (collier - Macmillan, London) 1963.

15 - Alder, J.(1999), constitutional and Administrative law, Macmillan.

16 - Thompson B.(1993), CONSTITUEIONAL AND Administrative law, Blackstone press.

17 - Wright. J. (2000), the British process, Manchester university press.

18 - www. Aceproject.org/ main/ English/ pc/ pctob/ htm.

19 - Verification des pouvoirs.

20 - Leon Duguit. Op. cit. T.IV.

21 - marceiprelot et jean boulouis, institutions politiques ed droit constitutionnel, précis Dalloz, 1978, No 541.

22 - The riskdags Act art 416 chapter, 2.

23 - Parlements. Union enter parlementaire, a université De france. 1961.

24 - Ameller, Michel. Parliaments (unwin Brothers limited, London). 1966.

25 - Parliamentary privilege (Aconcise Dictiongrad law second edition. (1990).

26 - Les immunités parlementaires.

27 - The constitution of the U.S.A. articles. I. section I.

28 - The American system of Government John. Ferguson and Deans. And Deane. M. Heny/mc Graw (1947).

29 - American Government Robert A.heineman/ Steven A. Peterson/Thomas H.Rasmussen (1989).

30 - The constitution of Sweden 1989, the Swedish riksdag act.

31 - The thgmendment to the constitution of the U.S.A. Jun 15, 1804.

32 - Bernard Schwartz. American constitutional, new York 1969.

33 - Understanding public law Gabriele ganze fontana press, Great Britain, London (1987).

34 - R.S. Edwards, Budgeting in public Authorities. London, George Allen & unwin lted 1959.

35 - Maurice duverger finaces publiques 1965.

36 - Pierre tabatoni, hubert brochier, economic financier 1963.

37 - United stadte. Government, organization. Office of the register General services administration. Manual. (1971/72).

38 - Barendt, E. (1998). An Introduction to constitutional law. Oxford university press. Oxford.

39 - Katx, R. (1997) Democracy and Election. Oxford university press (oxford).

41 - British year book of Internationa I Law, P. 79.

42 - Jedn Jacques ROUSSEALL, le contrat social, paris, L.H. Liver II, Ch. I. et II.

43 - J. LAFERRIERE. Manuel de Driot constitutionnel. Op. cit. pp. 364 ets.

44 - Autem populus Est Quilius Alterius Populus.

45 - J.J. ROUSSEAU. OP. Cit. liver III. Ch. I.

ج - الدساتير والقوانين الاجنبية

1. الدستور الألماني 1943، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.

2. الدستور الإيطالي، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.

3. الدستور البلجيكي، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.

4. الدستور الدنمركي، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.

5. الدستور الياباني، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.

6. الدستور النرويجي، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.

7. الدستور الألباني 1946، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.

8. الدستور البلغاري 1947، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.

9. الدستور المجري 1949، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.
10. الدستور البولوني 1947، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.
11. الدستور الروماني 1948، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.
12. الدستور التشكوسلوفاكي 1948، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.
13. الدستور الصيني 1953، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.
14. الدستور الولايات المتحدة، 1787، المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.
15. الدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، 1958 و1971. المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.
16. الدستور الجمهورية المصرية 1956. المديرية العامة لتنقيح وتدوين قوانين البلاد.
17. الدستور الجمهورية العربية السورية، المديرية البحث العلمي وتدوين وتنقيح قوانين البلاد، 1999.
18. الدستور المراكشي العربي، المديرية البحث العلمي وتدوين وتنقيح قوانين البلاد، 1999.
19. الدستور الروسي وجمهورية آسيا الوسطى ترجمه دكتور الهه كولائي، نشر دادگستر، طباعة أولى، 1991.
20. دستور كوريا الجنوبية، المديرية البحث العلمي وتدوين وتنقيح قوانين البلاد، 1999.


مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی

الفهرس